

INWESTOWANIE W NIERUCHOMOŚCI A NIEPEWNOŚĆ USTALEŃ PLANISTYCZNYCH



Krzysztof Gabrel
Rzeczoznawca Majątkowy Nr 2055

Streszczenie

Ograniczona i ciągle niewystarczająca ilość obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego rodzi niepewność co do rzeczywistych możliwości inwestycyjnych terenów pozbawionych takich opracowań. Przeprowadzona analiza odnotowanych opinii oraz opisanych przykładów wskazuje, że aktualny stan regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym oraz praktyka ich stosowania sprawia duże problemy administracji samorządowej, inwestorom, właścicielom nieruchomości, ale także rzeczoznawcom majątkowym. Jako beneficjentów „niepewności planistycznej” różne środowiska wskazują często siebie nawzajem. Z praktyki wynika, że ze względu na nieprecyzyjność przepisów prawa, występujące elementy uznaniowości przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, orzecznictwo sądowo administracyjne itp. znajdują się przykłady które mogą potwierdzać, zarówno jeden jak i drugi punkt widzenia. Zasadnym wydaje się opracowanie, a następnie poddanie ich konsultacjom z różnymi środowiskami, przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego.

W artykule przybliżono strategiczne cele gospodarowania i zarządzania przestrzenią. Zidentyfikowano podstawowe problemy w obszarze planowania przestrzennego utrudniające ocenę potencjału inwestycyjnego nieruchomości. Zobrazowanie „słabych stron” aktualnie przyjętych rozwiązań może być pomocne w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych na rynku nieruchomości.

Słowa kluczowe

optymalne użytkowanie przestrzeni, zarządzanie przestrzenią, ocena potencjału nieruchomości, decyzje o warunkach zabudowy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Wstęp

Z punktu widzenia teorii gospodarki przestrzenna to całokształt zagadnień, problemów, idei, koncepcji i wizji dotyczących szeroko rozumianej gospodarczej sfery działalności człowieka odniesionej do przestrzeni i stanowiącej jej przestrzenną reprezentację.¹ Pod pojęciem gospodarki przestrzennej można również rozumieć wszelką działalność mającą doprowadzić do racjonalnego wykorzystania przestrzeni w zakresie zgodnym z potrzebami społeczeństwa.² Potrzeba przekształceń przestrzeni wynika z konieczności dostosowania jej do potrzeb człowieka (potrzeby społeczne), ale także wiąże się z koniecznością uwzględnienia uwarunkowań ekologicznych i ekonomicznych.³ Takie wzajemne powiązania skutkują tym, że przez strategiczny cel gospodarowania prze-

strzenią należy uznać zrównoważony rozwój oparty o trzy filary: społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, a realizacja tego celu następuje poprzez działania planistyczne.⁴ Optymalne użytkowanie przestrzeni jest często definiowane jako takie jej wykorzystanie, które spośród fizycznie możliwych i prawnie dopuszczalnych form użytkowania generuje jej najwyższą wartość ekonomiczną.⁵

Powyższe to niektóre z założeń prawidłowego zarządzania przestrzenią, które wynikają z dorobku naukowego dyscypliny zajmującej się tym zagadnieniem. Jednak realizacja tych celów następuje na bazie obowiązujących regulacji prawnych, a przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U.

¹ Bajerowski T., Regionalistyka gospodarka przestrzenna w: Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią, pod red. Bajerowskiego T., Olsztyn 2003, s. 13.

² Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H., Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Olsztyn 2006, s. 5.

³ Cymerman R., Skutki ekonomiczne planowania przestrzennego i rola rzeczoznawców majątkowych w ich prognozowaniu, w: Materiały XX Krajowej Konferencji Rzeczoznawców Majątkowych Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem, Katowice 2011, s. 141.

⁴ Cymerman R., Gmina jako autor i realizator miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście zadań urbanistów i rzeczoznawców majątkowych, w: Materiały konferencyjne z I Konferencji Naukowo Technicznej PSRWN, Gdańsk 2001, s. 8.

⁵ Hermann B., Narzędzia obliczeniowe pomocne rzeczoznawcy majątkowemu w oszacowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w: Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, Nr 2/2001.

z 2015r. poz. 199 z późniejszymi zmianami). W ostatnich latach z bardzo różnych stron, w tym od osób uczestniczących zarówno w procedurach administracyjnych związanych z planowaniem przestrzennym, urbanistów, ale także inwestorów i uczestników rynku nieruchomości, dochodzą głosy bardzo negatywnie wyrażające się o stosowanych aktualnie rozwiązaniach. Brak jednoznaczności kryteriów, a także duża doza swobody w kształtowaniu przestrzeni, w przypadku braku obowiązujących na danym terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, rodzi również istotne problemy w określaniu wartości nieruchomości zlokalizowanych na takim obszarze.

Identyfikacja podstawowych obszarów problemowych

W tym miejscu należy przypomnieć, że istotne zmiany w systemie gospodarowania przestrzenią zostały wprowadzone w dniu 11 lipca 2003 roku, czyli w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zastąpiła dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku. W zamierzeniu ustawa ta miała uprościć i przyspieszyć proces inwestycyjny. Wcześniej obowiązujące przepisy wymagały, pomimo istnienia na danym terenie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), jeszcze przed wystąpieniem o wydanie decyzji pozwolenia na budowę, uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT). Wprowadzone w 2003 roku zmiany w tym zakresie spowodowały, że w sytuacji obowiązywania MPZP, konieczne stało się wystąpienie wyłącznie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Zmiana ta była wówczas pozytywnie odebrana przez potencjalnych inwestorów. Należy jednak zauważyć, że równolegle wprowadzono wówczas przepis o utracie ważności wszystkich dotychczas obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995r., co z kolei skutkowało tym, że w przypadku większości gmin z dniem 1 stycznia 2004r. pokrycie MPZP drastycznie spadło, a w części przypadków spadło nawet do zera. Dodatkowo zasada fakultatywności uchwalania

MPZP wyrażająca się tym, że MPZP mogą, ale nie muszą być uchwalane, utrwaliła na całe lata brak takich opracowań dla znacznych obszarów gmin. Tym samym w sposób zasadniczy wzrosła rola decyzji o warunkach zabudowy (WZ), które w przypadku braku MPZP stanowią podstawowy instrument gospodarowania przestrzenią przez wójta, burmistrza lub prezydenta w następstwie rozpatrywania stosownych wniosków inwestorów. Co prawda ustawa z dnia 27 marca 2003 roku podniosła rolę i znaczenie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) jako obligatoryjnego dokumentu ustalającego politykę przestrzenną danej gminy, jednak SUiKZP nie posiadają walorów aktu prawa powszechnie obowiązującego, stanowiąc jedynie akt wewnętrzny, wiążący wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz radę gminy, przy sporządzaniu oraz uchwalaniu MPZP, ale jednocześnie nie rodzący już tych skutków przy wydawaniu decyzji WZ, których wydawanie oparte jest wyłącznie na zasadach ogólnych wyrażonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie przepisów szczególnych (odrębnych). Brak MPZP rodzi niepewność co do rzeczywistych możliwości inwestycyjnych terenów pozbawionych takich opracowań. Z jednej strony ogranicza to potencjalnych inwestorów zdanych w tym wypadku na „ocenność” ich wniosków o wydanie WZ, co przy nawet obiektywizacji podejmowanych decyzji przez decydentów i kierowaniu się wyłącznie miarodajną oceną stanu faktycznego i ścisłego przestrzegania przepisów zawsze pozostawia margines uznaniowości. Z drugiej natomiast strony ogranicza organy gmin w kształtowaniu przestrzeni z poszanowaniem ładu przestrzennego. Stan taki jest w dużej mierze spowodowany przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą restrykcyjna, ze względu na interes publiczny, literalna wykładnia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotycząca wydawania WZ nie może prowadzić do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności. Wskazywanie przez sądy na konieczność przykładania należytej uwagi zasadzie polegającej na prawie do zabudowy, jak też wystrzegania się zachowań nadmiernie formalistycznych, nieproporcjonalnych do

potrzeb interesu publicznego, jak się wydaje może być postulatem co do zasady słusznym, ale skutkuje to również lokalizowaniem niektórych obiektów w miejscach do tego obiektywnie nieprzystających, ale także coraz powszechniej zauważanemu rozprasaniu zabudowy.

Z punktu widzenia decydentów samorządowych

Przestawiciele administracji wskazują, że obowiązujące regulacje prawne skutkują tym, że korzyści czerpią zazwyczaj właściciele terenów i prywatni inwestorzy, a koszty ponosi budżet gminy. Tak wynika m.in. z referatu Prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego wygłoszonego na konferencji „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju”, która odbyła się 5 grudnia 2013 roku w Poznaniu. Prezydent Poznania w swoim wystąpieniu stwierdził, że obowiązujący system prawny obejmuje decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które są odpowiedzialne za nieład przestrzenny w naszym kraju. Przepisy te są źle skonstruowane. Opierają się na zasadzie tzw. sąsiedztwa, szerokich interpretacjach (orzecznictwo SKO) i często złych analizach urbanistycznych. Fatalna jest ustawa o planowaniu przestrzennym, gdyż daje faktyczne uprzywilejowanie decyzjom o warunkach zabudowy przed miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. „Jeśli nie jest napisane, że nie wolno, to znaczy, że wolno. Im bardziej kontrowersyjny obiekt, tym łatwiej można znaleźć uzasadnienie do jego lokalizacji.” stwierdził Ryszard Grobelny.⁶

W trakcie tej samej konferencji Wiesław Bielawski Zastępca Prezydenta Miasta Gdańska przypomniał, iż zarówno środowisko samorządowe (np. Związek Miast Polskich) jak i zawodowe (urbanisci) nie tylko negatywnie wypowiadały się na temat tzw. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale także proponowały konkretne projekty zmian w ustawodawstwie. W dalszej części swojego wystąpienia stwierdził, że już w 2005 roku Unia Metropolii Polskich wystąpiła z nowelizacją ustawy o planowaniu

⁶ http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc/937/konferencja_skutki_finansowe_planowania.html

i zagospodarowaniu przestrzennym. Podobnie Izba Urbanistów, która kilka lat temu przygotowała projekt nowelizacji ustawy eliminujący decyzję o warunkach zabudowy.⁷

Podnoszony jest pogląd, zarówno w literaturze przedmiotu jak i w orzecznictwie sądowym, sprowadzający się do konstrukcji uznającej prawo do zabudowy za nierozdzielny element prawa własności, co skutkuje ograniczeniem władztwa planistycznego gmin.⁸

Niepewność inwestorów i uczestników rynku nieruchomości

Miała ilość obowiązujących *MPZP*, a tym samym opieranie się przy ocenie możliwości co do zmiany sposobu zagospodarowania danego terenu na decyzjach *WZ* budzi również zastrzeżenia inwestorów, właścicieli nieruchomości oraz potencjalnych nabywców, tylko z innych powodów niż przedstawiciele administracji.

Na to, że brak *MPZP* przysparza kłopotów zarówno deweloperom, jak i właścicielom gruntów wskazuje m.in. Zbigniew Juraszka, prezes spółki deweloperskiej Atal. Dodatkowo stwierdza, że deweloper musi mieć pewność co do możliwości realizacji planowej inwestycji, co z kolei powoduje podpisywanie najczęściej umów warunkowych i następnie wielomiesięczne oczekiwanie na decyzje *WZ*, bez gwarancji jej otrzymania zgodnie z treścią złożonego wniosku.⁹

Z kolei Sławomir Horbaczewski wiceprezes spółki Marvipol podnosi, że brak planów to jedna z kluczowych barier dla nowych inwestycji. Opieranie się na *WZ* sprzyja jego zdaniem dużej dowolności decyzji urzędników i prowadzi do utrudnień w ostatecznym uzyskaniu pozwolenia na budowę, a w konsekwencji do wydłużenia czasu realizacji inwestycji, co może powodować drastyczne różnice pomiędzy planowaną wartością inwestycji a jej wartością w momencie oddawania do użytku. Zdaniem Horbaczewskiego nawet najbardziej profesjonalni deweloperzy ze świetnie przygotowanymi projektami są bezradni wobec nieprzewidywalności postępowania administracyjnego.¹⁰

Na fakt, że *MPZP* umożliwia precyzyjne oszacowanie rentowności projektu jeszcze przed zakupem działki, co zmniejsza ryzyko inwestycyjne wskazuje Małgorzata Ostrowska z J.W. Construction. Ponadto zauważa, że oczekiwanie na warunki zabudowy trwa miesiącami, tymczasem wydłużenie czasu potrzebnego na przygotowanie inwestycji wpływa na wzrost jej kosztów.¹¹

Kilka przykładów z praktyki

Jak wyraźnie wynika z przywołanych powyżej wypowiedzi zastrzeżenia co do stanu aktualnego mają zarówno przedstawiciele administracji samorządowej, jak i inwestorzy oraz właściciele nieruchomości. Jako beneficjentów tych rozwiązań wskazują jednak siebie nawzajem. Praktyka wykazuje, że ze względu na nieprecyzyjność przepisów prawa, elementy uznaniowości przy wydawaniu decyzji, orzecznictwo sądowo administracyjne itp. znajdują się przykłady które mogą potwierdzać, zarówno jeden jak i drugi punkt widzenia.

O dominującej roli inwestorów w sytuacji braku *MPZP* może świadczyć lokalizowanie obiektów nietypowych lub w żaden sposób nieprzystających do funkcji zabudowy występującej w sąsiedztwie, wbrew woli zarówno władarzy, jak i mieszkańców gminy. Przykładem może być próba wybudowania zakładu pogrzebowego ze spopieliarnią zwłok w bezpośrednim sąsiedztwie rewitalizowanych terenów rekreacyjnych (ze stawami, plażą, wieżą widokową), mini pola golfowego, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz sali bankietowej „domu weselnego”, co miało miejsce w Białymstoku.¹² Inwestor otrzymał decyzję *WZ* umożliwiającą realizację zabudowy handlowo usługowej i dopiero na etapie procedury wydawania pozwolenia na budowę okazało się, że zamierzeniem inwestora jest realizacja zakładu pogrzebowego ze spopieliarnią zwłok. Tego typu

inwestycja w żaden sposób nie uzupełniała funkcjonalnie obszaru na którym miała zostać zlokalizowana, a można nawet stwierdzić, że wprost z dotychczasowym sposobem zagospodarowania tego terenu kolidowała. Biorąc jednak pod uwagę obowiązujące regulacje prawne, brak jest precyzyjnych narzędzi, które umożliwiłyby właściwym organom odmowę wydania stosownych decyzji zakazujących realizacji tego typu inwestycji w sytuacji braku *MPZP*. W omawianym przypadku na uwagę zasługuje również fakt, że spopieliarnie zwłok nie zostały zaliczone do obiektów mogących nawet potencjalnie oddziaływać na środowisko w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397).

Innym zobrazowaniem ograniczeń związanych z miarodajną oceną potencjału inwestycyjnego nieruchomości może być przykład nieruchomości, która w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Białegostoku położona była na obszarze, który w części graficznej został oznaczony jako „obszar systemu przyrodniczego miasta”, ale jednocześnie znalazł się w tym samy *SUiKZ* w zakresie możliwości rozmieszczenia na tym terenie „obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²”. Zapisy te wzajemnie się wykluczały, ponieważ na obszarach wchodzących w skład systemu przyrodniczego miasta wykluczona została możliwość rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000m², co wprost wynikało z części tekstowej *SUiKZP*. Bez dokonania stosownej korekty studium, rada gmina uchwaliła *MPZP*, w którym dla tego terenu przyjęła przeznaczenie umożliwiające realizację zabudowy usługowej, handel wielkopowierzchniowy wraz z urządzeniami towarzyszącymi, parkingiem wielopoziomowym. Wydaje się, że nie bez znaczenia mógł być fakt, że nieruchomości zlokalizowane na tym terenie stanowiły własność gminy i planowana była ich sprzedaż w drodze

⁷ <http://www.mpu.pl/kor12013.php?p-program>

⁸ Zob. Załącznik nr 2 do Stanowiska Unii Metropolii Polskich z 24 kwietnia 2013r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego).

⁹ Gawrońska A., Ziemia bez planu, Rzeczpospolita, 28 czerwca 2013, s. B7.

¹⁰ tamże

¹¹ tamże

¹² <http://www.poranny.pl/wiadomosci/>

przetargu. Należy zauważyć, że Wojewoda Podlaski w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdził nieważność tej części MPZP. Wówczas dla tej części nieruchomości, które były objęte rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody została wydana przez prezydenta miasta WZ, zgodnie z którą na tym terenie umożliwiono realizację wielofunkcyjnych obiektów usługowo handlowych o powierzchni sprzedaży do 20 tys. m². Oczywiście nastąpiło to bez korekty SUIKZP. Należy przy tym zauważyć, że w uzasadnieniu WZ wprost wskazano, że „do wywiedzenia funkcji obiektu zastosowano szerokie pojęcie <<dobrego sąsiedztwa>>”, a analizą objęto całą strefę śródmiejską miasta. W tym miejscu można postawić pytanie, czy analogicznie postąpiłyby organy gminy gdyby nieruchomości na tym terenie nie stanowiły własności gminy, lecz podmiotów prywatnych. W jaki miarodajny sposób można określić możliwości inwestycyjne takich nieruchomości na etapie obowiązywania samego SUIKZP, po wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę względem MPZP i bez korekty sprzecznych zapisów SUIKZ. W jaki sposób rzeczoznawca majątkowy może określić najbardziej prawdopodobny sposób użytkowania takich nieruchomości. Czy jest możliwość znalezienia nieruchomości podobnych, a więc charakteryzujących podobnymi uwarunkowaniami planistycznymi przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości. Jak się wydaje WZ jest tylko urzędowym potwierdzeniem możliwej do realizacji zmiany sposobu użytkowania danej nieruchomości. Jednak te możliwości obiektywnie powinny istnieć zarówno przed wydaniem decyzji jak i po jej wydaniu. Możliwości te powinny wynikać z lokalizacji ogólnej i szczegółowej nieruchomości, jej sąsiedztwa, dostępu do urządzeń infrastruktury komunalno technicznej, dostępu do drogi publicznej oraz ograniczeń wynikających z przepisów prawa. W decyzji WZ brak jest formalnie elementu władztwa gminy w kształtowaniu przestrzeni. Decyzja WZ jest jedynie efektem analizy okoliczności faktycznych i prawnych, zakończonej zatwierdzeniem (lub odmową zatwierdzenia) dla danej nieruchomości formy zmiany dotychczasowego sposobu użytkowania nieruchomości zaproponowanej przez inwestora we wniosku. Odmowa wydania decyzji świadczy o tym, że ze względu na okoliczności wymienione powyżej (faktyczne lub prawne) taka inwestycja nie może zostać zrealizowana.¹³

Z jakże odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku innej nieruchomości zlokalizowanej również na terenie Białegostoku, ale stanowiącej własność podmiotu prywatnego. Nieruchomość ta zabudowana halą sportową, położona była na terenie pozbawionym obowiązującego MPZP. Inwestor wystąpił o wydanie WZ polegającej na zmianie sposobu zagospodarowania w zakresie rozbiórki tej hali i wprowadzeniu na tym terenie funkcji mieszkaniowej i usługowej. Pomimo tego, że względem nieruchomości sąsiednich były wydawane decyzje WZ umożliwiające wprowadzenie funkcji mieszkaniowych wielorodzinnych z usługami (z powołaniem się na zasadę „dobrego sąsiedztwa”), to w przypadku tej nieruchomości nastąpiła odmowa wydania decyzji WZ, zgodnej z wnioskiem inwestora. Zupełnie odmienna, względem tej z poprzedniego przykładu, była wówczas argumentacja zawarta w uzasadnieniu do odmowy wydania decyzji. Wskazane zostało „przeznaczenie” wnioskowanego terenu w SUIKZP (sportowo rekreacyjne), a także podkreślano fakt, że „wnioskowana inwestycja zlokalizowana jest na terenie, gdzie brak jest jednolitej, funkcji zabudowy, a tym samym brak jest możliwości określania nadrzędnego jej charakteru oraz wiodącego typu zagospodarowania terenu”. Wydaje się oczywistym, że argumentacja ta zawierała znamiona pozamerytorycznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a poddyktowana była jedynie zamiarem zachowania hali sportowej, co wprost wynikało z poglądów wyrażanych przez przedstawicieli Gminy Białystok w lokalnych mediach.¹⁴ Decyzje odmowne Prezydenta Białegostoku były uchylane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a w dalszej kolejności nastąpiło wyłączenie Prezydenta Białegostoku i przekazanie tej sprawy do załatwienia

Burmistrzowi Miasta i Gminy Łapy, który wydał m.in. decyzję WZ zgodnie z którą możliwa była zmiana sposobu zagospodarowania tej nieruchomości zgodnie z wnioskiem inwestora. Ostatecznie, po kilku latach procedur administracyjnych, nastąpiła rozbiórka hali, ale jednocześnie uchwalony został MPZP, który zablokował planowane inwestycje, wprowadzając przeznaczenie tego terenu, jako usługi sportu i rekreacji.¹⁵

Kolejnym przykładem bezpośredniego i jednocześnie negatywnego wpływu przyjętych rozwiązań planistycznych, tym razem dotyczących zapisów zawartych w MPZP, jest przypadek przeznaczenia danego terenu pod zabudowę usługową, handel wielkopowierzchniowy wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz parkingiem wielopoziomowym, co mogłoby oznaczać korzystną ocenę możliwości inwestycyjnych nieruchomości tam zlokalizowanych. Z tym, że jednocześnie, w tym samym MPZP dla całego obszaru objętego planem (55 ha) wprowadzono zakaz lokalizacji obiektów usługowych zaliczanych według przepisów ochrony środowiska do obiektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co uniemożliwiło uzyskanie pozwolenia na budowę planowanego centrum handlowo usługowego, co skutecznie zablokowało realizację inwestycji zgodnej przecież ze szczegółowym przeznaczeniem terenu.¹⁶

Oczywiście każdy inwestor musi liczyć się z ryzykiem które może komplikować lub uniemożliwić realizację jego pierwotnych zamiarów. Jednak jak się wydaje, przynajmniej w części procesu inwestycyjnego uregulowanego przepisami, w tym wypadku dotyczącymi planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien mieć zapewnione elementarne bezpieczeństwo

¹³ Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białegostoku uchwała Nr XX/256/99 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 29 listopada 1999 roku z późniejszymi zmianami; uchwała NR LXII/763/06 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 23 października 2006r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedli Sienkiewicza i Bojary w Białymstoku (rejon ulic Jurowieckiej, Sienkiewicza, Warszawskiej, Pałacowej, Al. Piłsudskiego i Fabrycznej); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 listopada 2006 roku (znak: NK.II.AK.09.11 187/06); decyzja Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 18 lipca 2008 roku, Nr 924/08 (znak: A.III.Pd.C.7331 95/08) o warunkach zabudowy.

¹⁴ Kurier Poranny z dnia 31.01.2008 roku, s. 6, „To miejsce na sport, nie na mieszkania”.

¹⁵ Decyzja Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 24 listopada 2006 roku, Nr 1403 (znak: P.Z.III.Pn.7331 345/06) o warunkach zabudowy; decyzja Burmistrza Łap z dnia 8 grudnia 2006 roku (znak: BGI.7331 1/3/04/06) o ustaleniu warunków zabudowy terenu; uchwała Nr XXIX/332/08 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 19 czerwca 2008r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części doliny rzeki Białej w Białymstoku (odcinek od ulicy Antoniukowskiej do torów kolejowych).

¹⁶ Uchwała Nr XLVI/526/05 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 29 sierpnia 2005r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Boh. Monte Cassino, Dąbrowskiego i Krakowskiej w Białymstoku.

i pewność co do możliwości inwestycyjnych danej nieruchomości.

Ocena walorów danej nieruchomości w aspekcie jej walorów inwestycyjnych, przeznaczenia, możliwości zmiany sposobu zagospodarowania to również jedne z obligatoryjnych czynności rzeczoznawcy majątkowego w procesie określania wartości nieruchomości. Zgodnie z definicją zawartą w art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku. Bez względu na różne interpretacje tego ustawowego zapisu, wydaje się zasadnym, żeby za „najbardziej prawdopodobną ceną” stała również analiza najbardziej prawdopodobnego sposobu użytkowania takiej nieruchomości opartego na fizycznych możliwościach, prawnej dopuszczalności oraz opłacalności ekonomicznej, co przecież bezpośrednio wpływa na „najbardziej prawdopodobną cenę”. Jeżeli przyjmiemy, że decyzja WZ jest tylko urzędowym (administracyjnym) potwierdzeniem możliwej do realizacji zmiany sposobu użytkowania danej nieruchomości, to należy stwierdzić, że takie obiektywne możliwości istnieją zarówno przed wydaniem decyzji jak i po jej wydaniu. Możliwości te przecież wynikają z lokalizacji ogólnej i szczegółowej nieruchomości, jej sąsiedztwa, dostępu do urządzeń infrastruktury komunalno technicznej, dostępu do drogi publicznej oraz ograniczeń wynikających z przepisów prawa. W decyzji WZ nie powinno być przecież elementu władztwa gminy w kształtowaniu przestrzeni. Decyzja WZ powinna być jedynie efektem analizy okoliczności faktycznych i prawnych, zakończonej zatwierdzeniem (lub odmową zatwierdzenia) dla danej nieruchomości formy zmiany dotychczasowego sposobu użytkowania nieruchomości zaproponowanej przez inwestora we wniosku. Jak jednak wynika z przykładów opisanych powyżej taka ocena dokonana przez rzeczoznawcę majątkowego może być bardzo trudna, tak więc wskazana jest tutaj szczególna ostrożność. Z ostatniego przykładu wynika również, że zapisy MPZP mogą również bardzo skomplikować taką ocenę. Jeżeli trudności w jednoznacznej ocenie danej nieruchomości mogą mieć profesjonalści zajmujący się obsługą rynku nieruchomości, to tym bardziej problemy mogą mieć osoby sporadycznie zajmujące się inwestowaniem w nieruchomości.

Podsumowanie

Odpowiadając na pytanie zawarte w tytule niniejszego wystąpienia należy stwierdzić, że aktualnie obowiązujące regulacje prawne odnoszące się do planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w przypadku braku MPZP wprowadzają między innymi dodatkową porcję niepewności co do oceny potencjału inwestycyjnego nieruchomości, jej możliwości rozwojowych, a także co do przekształceń otoczenia, jej sąsiedztwa. Wydaje się, że poza typowym ryzykiem, które niesie ze sobą każda działalność inwestycyjna planowanie przestrzenne w Polsce powiększa to ryzyko, a tym samym staje się hamulcem w inwestowaniu w nieruchomości. Opisane obszary problemowe wskazują, że rola stymulacyjna jest mocno ograniczona. Z kolei gminy, które z różnych powodów nie posiadają całościowej wizji zagospodarowania opartej na obowiązujących MPZP, niejednokrotnie są niejako przymuszane do akceptacji wizji inwestorów, które w obiektywny sposób nie są przystające do otoczenia lub też powodują rozpraszanie zabudowy (suburbanizację), co z kolei skutkuje niezadowoleniem społecznym lub nieuzasadnionymi i nieplanowanymi kosztami rozbudowy infrastruktury komunalnej. Opinie na temat niedoskonałości obecnych rozwiązań są powszechnie znane. Całościowym rozwiązaniem tych problemów miała zająć się Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego utworzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku (Dz.U. z 2012 roku, poz. 856). Do zadań Komisji należało opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno budowlanego, co przybrało formę projektu Kodeksu urbanistyczno budowlanego. Celem projektowanej ustawy, która na tym etapie przyjęła nazwę Kodeksu, było całościowe uregulowanie procesu inwestycyjno budowlanego z poszanowaniem ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności, samodzielności planistycznej gminy oraz zasad sprawnego wyważania interesów: publicznego i indywidualnego. Kodeks miał być odpowiedzią na powszechną krytykę dotychczasowych rozwiązań. Z zaprezentowanej przez Komisję ogólnej diagnozy obecnej sytuacji

płynął wniosek, że strefa objęta projektowanym Kodeksem jest przeregulowana, a z drugiej strony nie zawiera mechanizmów prorozwojowych, co skutkuje tym, że prawo nie dość, że nie pełni roli stymulatora rozwoju społeczno gospodarczego, to staje się hamulcem tego rozwoju. Jednak jak się wydaje na kompleksowe uregulowanie tych zagadnień trzeba będzie jeszcze poczekać, ponieważ w styczniu 2016 roku Komisja Kodyfikacyjna została rozwiązana.¹⁷

Wśród niejako wrywkowych koncepcji zmierzających do wyeliminowania niedoskonałości planowania przestrzennego, spowodowanych głównie obecną praktyką wydawania decyzji WZ jest poszerzenie udziału podmiotów zewnętrznych w procedurze ich wydawania na zasadach zbliżonych do zasad procesowych właściwych dla stanowienia prawa, ponieważ wydanie decyzji lokalizacyjnych w swym materialnym aspekcie skutkuje tak samo, jak uchwalenie planu miejscowego nie tylko określeniem warunków korzystania z przestrzeni prywatnych, ale również z przestrzeni publicznych, a także bezpośrednio oddziałuje na otoczenie.¹⁸

Z kolei w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 roku (M.P. z 2011r. poz. 252) stwierdzono, że „W celu pełnej realizacji konstytucyjnej zasady praworządności procedur planistycznych z ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania przestrzeni muszą zostać wyeliminowane decyzje administracyjne; należy je zastąpić aktami prawa miejscowego wysokiej jakości i akceptowanymi społecznie, stanowionymi przez odpowiednie organy zgodnie z podziałem władztwa planistycznego. Swoistym gwarantem praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią z poszanowaniem interesu publicznego winna być szeroka i aktywna partycypacja społeczna, niezbędna szczególnie przy formułowaniu lokalnych strategii i polityk oraz prawa miejscowego”.



¹⁷ http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/917546,kolejna_komisja_kodyfikacyjna_rozwiazana.html

¹⁸ Zob. Załącznik nr 2 do Stanowiska Unii Metropolii Polskich z 24 kwietnia 2013r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego).

INVESTING IN REAL ESTATE VS. THE UNCERTAINTY OF PLANNING ARRANGEMENTS

Summary

The limited and insufficient number of valid local spatial development plans leads to uncertainty when it comes to the actual investment potential of areas that lack such plans. Our analysis of recorded opinions and described cases shows that the current law regulations concerning spatial planning and their application causes big problems for local government administration, investors, property owners, as well as property valuers. Various groups refer to each other as the beneficiaries of "planning uncertainty". Practice shows that due to imprecise law regulations, an element of discretion when it comes to issuing decisions concerning land development conditions, court and administrative case-law, etc. there are cases which may prove both points of view. It seems justifiable to prepare (and then consult with various groups) legislative provisions as regards the comprehensive regulation concerning the investment and construction process.

In the paper, we discussed the strategic goals of spatial development and management. We identified basic problems in the area of spatial planning which make it difficult to evaluate the investment potential of a property. The analysis of the "weaknesses" of current regulations may be helpful when making decisions concerning investment in the real estate market.

Key words

optimal land use, evaluation of property potential, decisions concerning land development conditions, local spatial development plans

PRAWO

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA OPINIE BIEGŁYCH SĄDOWYCH



Od 15 kwietnia 2016r. obowiązuje Ustawa o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2016r. (Dz.U. z 2016r. poz. 437). W nowych przepisach przewidziano precyzyjne sankcje dla biegłych sądowych wykonujących nierzetelnie swoje obowiązki. Zarówno w ustawie z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks postępowania karnego (art. 618f §4a i 4b), jak i ustawie z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (art. 89 ust. 4a i 4b) wskazano, iż w przypadku złożenia opinii fałszywej, biegły nie otrzymuje wynagrodzenia ani zwrotu jakichkolwiek kosztów poniesionych w związku z jej sporządzeniem, natomiast w razie, gdyby opinia była nierzetelna lub została sporządzona ze znacznym nieusprawiedliwionym opóźnieniem, wynagrodzenie ulega odpowiedniemu obniżeniu, przy czym można również w takim przypadku odstąpić od przyznania wynagrodzenia lub zwrotu jakichkolwiek kosztów poniesionych przez biegłego.

Wspomnianym na wstępie przepisem wprowadzono do Ustawy z dnia 27 lipca 2001r. Prawo o ustroju sądów powszechnych zapis dotyczący ochrony biegłych sądowych wykonujących swoje czynności: w art. 157 dodano §3 w brzmieniu: „§3. W związku z wykonywaniem czynności wynikających z postanowienia o zasięgnięciu opinii biegły korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych”.

Opracowanie na podstawie: Dz.U. z 2016r. poz. 437.

Opr. W.G.

AKTUALNOŚCI