Kto zapłaci za spadek wartości nieruchomości

Inwestycje w energetykę wiatrową budzą wiele kontrowersji. Od lat między inwestorami, a grupami lokalnych społeczności, których dotyczą tzw. projekty OZE, toczy się zażarta dyskusja (mniej lub bardziej merytoryczna). Jej głównym tematem jest wpływ farm wiatrowych na ludzkie zdrowie, komfort życia, czy środowisko. Jednym z aspektów tej dyskusji jest także przełożenie wspomnianych inwestycji na wartość nieruchomości. Wielu właścicieli zgłasza obawy, iż bliskie sąsiedztwo elektrowni wiatrowych obniży wartość ich majątku. Obawom tym zwykle towarzyszą zapowiedzi podjęcia stosownych środków prawnych mających na celu wyrównanie poniesionej szkody. Pojawia się jednak pytanie, kto miałby być adresatem ewentualnych roszczeń i czy w ogóle mają one rację bytu. Jest to zagadnienie niebagatelne z punktu planowania kosztów inwestycji, tak dla deweloperów jak i dla gmin odpowiedzialnych za lokalną politykę przestrzenną.

Wpływ sąsiedztwa farm wiatrowych na wartość nieruchomości

Na gruncie prawnym spadek wartości nieruchomości, spowodowany działaniem osoby trzeciej, może być traktowany jako szkoda majątkowa na mieniu. Aby móc rozważać czyjąkolwiek odpowiedzialność za szkodę zasadniczo powinien zaistnieć związek (przyczynowo skutkowy) między działaniem (zaniechaniem) danej osoby, a szkodą – to jest uszczerbkiem w majątku innej osoby. W rozważanym przypadku sprowadza się to do konieczności obiektywnej możliwości stwierdzenia prostej zależności: inwestycja w elektrownię wiatrową X = obniżenie dotychczasowej wartości nieruchomości Y. Wbrew pozorom zależność ta nie jest wcale taka oczywista – przynajmniej na gruncie prawnym. W sytuacji potencjalnego sporu, wszystko zaś sprowadza się do dowodów, a więc możliwości wykazania faktów, z których chce się wywodzić skutki prawne. Naturalnym jest, iż własne przeświadczenie nie jest w tym zakresie wystarczające i musi ono zyskać poparcie w możliwie obiektywnych źródłach (o które oczywiście niełatwo).

W Polsce dotychczas nie doczekaliśmy się kompleksowych badań rynku nieruchomości, które oceniałyby wpływ sąsiedztwa elektrowni wiatrowych na wartość okolicznych nieruchomości. W tym zakresie zarówno inwestorzy jak i właściciele nieruchomości najczęściej odwołują się do analiz przeprowadzonych zagranicą. Jak można się jednak domyślać obu stronom udaje się w nich znaleźć poparcie dla własnych, przeciwstawnych argumentów. Tytułem przykładu można wskazać, iż z badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii w 2004 przez Royal Institutionof Chartered Surveyors (RICS) wynikało, iż 60% z badanych pośredników obrotu nieruchomościami wskazało, iż ich zdaniem sama widoczność farmy wiatrowej z nieruchomości obniża wartość tej ostatniej. Aż 67% badanych uważało zaś, iż deprecjacja wartości nieruchomości zaczyna się już na etapie planowania inwestycji, z czasem jednak (w miarę postępu procesu inwestycyjnego) słabnie. Powyższe badania były oparte na subiektywnych ocenach pośredników, nie odnosiły się jednak do konkretnych transakcji. Analizę 24 300 transakcji na rynku nieruchomości przeprowadziło natomiast w Stanach Zjednoczonych Renewable Energy Policy Project. Z tych badań wynikało zaś, iż nie ma dowodów na to by sąsiedztwo farm wiatrowych wpływało negatywnie na ceny nieruchomości

znajdujących się w promieniu 5 mil od elektrowni. Autorzy badań wskazywali wręcz, że w wielu przypadkach ceny te wzrosły.

Dużo mniej jednoznaczne były wyniki analiz przeprowadzonych ponownie w Wielkiej Brytanii w 2007 r. przez RICS, tym razem w odniesieniu do konkretnych 919 transakcji. Wskazały one, iż sąsiedztwo farm wiatrowych w zasadzie nie wpływa na ceny domów jednorodzinnych, jest już jednak znaczące w odniesieniu do zabudowy szeregowej oraz domów typu bliźniak – ceny tych domów w odległości do 1,6 km były niższe odpowiednio o 54% i 34%, w stosunku do analogicznych budynków położonych dalej.

Oczywiście trudno jednak mówić aby powyższe analizy były w pełni miarodajne dla polskiego rynku nieruchomości. Rynek ten kształtuje mnóstwo specyficznych czynników, właściwych danej społeczności. Takim czynnikiem może być na przykład ogólne nastawienie mieszkańców konkretnego obszaru do odnawialnych źródeł energii. Z pewnością można jednak pokusić się o stwierdzenie, iż sąsiedztwo elektrowni wiatrowych może skutkować spadkiem wartości okolicznych nieruchomości.

Zgoda na lokalizacje farm wiatrowych

Odpowiedzialność za kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy spoczywa na samej gminie (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80 poz. 717 ze zm. – dalej jako upzp). Kluczowym instrumentem tej polityki jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany przez radę gminy. W planie gmina decyduje o przeznaczeniu danego terenu, to jest mówiąc w uproszczeniu o tym na jaki cel konkretny grunt może być wykorzystany. Na organach gminy, z nielicznymi wyjątkami, nie ciąży jednak obowiązek uchwalania planów miejscowych. W konsekwencji dla wielu obszarów takie plany nie obowiązują. W takiej sytuacji określenie sposobu zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji celu publicznego (w przypadku inwestycji celu publicznego). Decyzje te w większości przypadków wydaje wójt.

Co jednak istotne, o ile w przypadku planów miejscowych gminy mają dużą swobodę i autonomię w określeniu przeznaczenia nieruchomości, o tyle w przypadku ww. decyzji tej swobody nie ma. Decyzje te mają bowiem tzw. charakter związany, to znaczy nie można odmówić ich wydania jeżeli inwestor wykaże, iż planowane przedsięwzięcie jest zgodne z przepisami.

Możliwość przeznaczenia nieruchomości pod budowę farm wiatrowych w planie miejscowym nie budzi wątpliwości. Jaką decyzję powinien uzyskać inwestor w przypadku braku planu, było już jednak źródłem wielu sporów sądowych. Nie wdając się w szczegóły tej dyskusji, za ugruntowany w orzecznictwie można uznać pogląd, iż budowa elektrowni wiatrowych nie stanowi celu publicznego, stąd wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (por. wyrok NSA z dnia 3.03.2011 r., II OSK 2251/10).

Z powyższego wynika zatem, iż deweloper zamierzający realizować projekt wiatrowy, musi uzyskać zgodę gminy na swoją inwestycję w postaci planu miejscowego (co w praktyce jest rozwiązaniem preferowanym) lub decyzji o warunkach zabudowy.

Delikt planistyczny

Jest rzeczą oczywistą, iż na wartość nieruchomości może wpływać nie tylko to w jaki sposób można ją zagospodarować, ale także to, w jaki sposób mogą być zagospodarowane tereny sąsiednie. Ustawodawca odniósł się do tego zagadnienia w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 upzp jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Przepis ten co prawda nie mówi o spadku wartości nieruchomości, w orzecznictwie jednak przyjęto, iż na gruncie przytoczonej regulacji mieści się on w pojęciu rzeczywistej szkody.

W kontekście rozważanego zagadnienia należy zatem zauważyć, iż właścicielowi nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu, wskutek uchwalenia planu miejscowego dopuszczającego lokalizację farm wiatrowych, może przysługiwać roszczenie odszkodowawcze. Warunkiem możliwości jego dochodzenia, będzie jednak konieczność wykazania, iż sąsiedztwo farmy wiatrowej uniemożliwia lub istotnie ogranicza korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy. W wielu przypadkach może być to trudne. Zazwyczaj bowiem plany dedykowane farmom nie zmieniają przeznaczenia terenów sąsiednich, nie związanych bezpośrednio z inwestycją. Tereny przewidziane pod zabudowę mieszkaniową, po uchwaleniu nowego planu, zwykle zachowują swój status. Zakres dopuszczalnego korzystania z nieruchomości zatem formalnie się nie zmienia. Mimo tego wartość nieruchomości, spowodowana „uciążliwym" sąsiedztwem, może spaść. Powstaje zatem pytanie, czy sam (obiektywny) spadek wartości nieruchomości może być podstawą roszczeń wobec gminy. Odpowiedź na to pytanie zawarta jest w treści art. 36 ust. 3 upzp, który przyznaje właścicielowi prawo do dochodzenia odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, ale tylko gdy ten zbędzie (z domniemaną stratą) swoją nieruchomość w ciągu 5 lat od momentu, w którym plan zaczął obowiązywać.

Realna odpowiedzialność finansowa gminy za sam spadek cen nieruchomości może być zatem uznana za mało znaczącą. Wydaje się bowiem, iż w praktyce niewiele osób decyduje się na sprzedaż domu/mieszkania tylko dlatego, że w okolicy pojawiły się elektrownie wiatrowe. Pośrednio wyrazem tego są sporządzane na zlecenie wójtów prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego dla farm. Zazwyczaj nie przewiduje się w nich obciążeń samorządowego budżetu, spowodowanych koniecznością wypłaty odszkodowań z tytuł utraty wartości nieruchomości.

Podobne rozwiązania jak w przypadku skutków uchwalenia planu miejscowego, funkcjonują w odniesieniu do następstw lokalizacji elektrowni wiatrowych w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy. Z tą jednak różnicą, iż koszty realizacji ewentualnych roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 upzp, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 63 ust. 3 upzp). Takie rozwiązanie wydaje się uzasadniać ustawowa „konstrukcja" decyzji o warunkach zabudowy, o której była mowa wcześniej. Organ wydający decyzję nie ma swobody w zakresie podejmowanego rozstrzygnięcia. Decyzja nie jest zatem instrumentem kształtowania polityki przestrzennej gminy (w przeciwieństwie do planu).

Zrozumiałym w tej sytuacji jest przeniesienie ciężaru odpowiedzialności finansowej za konsekwencje zagospodarowania terenu z gminy na inwestora.

Potrzebne zmiany

Z przeprowadzonych rozważań można wyprowadzić wniosek, iż ustawodawca nie stworzył jasnych mechanizmów, które dawałyby pełną ochronę właścicieli na wypadek utraty wartości ich nieruchomości, spowodowany inwestycją w elektrownie wiatrowe. Obecnie właściciel dochodząc wyrównania szkody (nie zamierzając sprzedawać swojego mienia), zobowiązany jest wykazywać nie tylko, że wartość nieruchomości spadła, ale także, iż sąsiedztwo elektrowni uniemożliwia lub istotnie ogranicza mu korzystanie ze swojej posiadłości. To zaś pozostawia duże miejsce na interpretację, co nie sprzyja pewności obrotu prawnego. Innym negatywnym następstwem może być nadużywanie pewnych argumentów (przez deweloperów często określanych jako mity) dotyczących wpływu farm wiatrowych na sąsiednie tereny – takich jak infradźwięki, hałas, migotanie cieni itp. Może się bowiem okazać, iż czasami są one podnoszone tylko po to, by móc wykazać zasadność roszczeń związanych z deprecjacją nieruchomości.

Obecny stan regulacji wydaje się nie być korzystnym dla żadnej ze stron (gmin, deweloperów oraz mieszkańców). Gminy – potencjalni adresaci roszczeń związanych z uchwaleniem planu – mogą być niechętne przeznaczaniu terenów pod farmy wiatrowe, nie mogąc realnie ocenić skutków finansowych swoich działań. Inwestorzy w takiej sytuacji, mogą być z kolei zdani na realizowanie projektów wiatrowych w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Przeniesie to na nich ciężar finansowy ewentualny roszczeń, co jednak wcale nie musi się okazać istotnym problemem. Deweloperzy często i tak planując budżet inwestycji pokrywają wiele wydatków na rzecz lokalnych społeczności. Prawdziwym problem może być natomiast sama konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, uzależniona od spełnienia przesłanek, bardzo różnie interpretowanych przez organy i sądy administracyjne.

Analizowane zagadnienie ciekawie zostało rozwiązane w Danii. Zgodnie z tamtejszą ustawą o promowaniu odnawialnych źródeł energii, właścicielowi nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową, przysługuje roszczenie odszkodowawcze od inwestora, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie obniżeniu, na skutek przystąpienia do realizacji elektrowni wiatrowej (w przypadku turbin wyższych niż 25 m), o 1% lub więcej. Bez wątpienia takie rozwiązanie zmniejsza opór społeczny wobec inwestycji w ten rodzaj źródeł energii. Często

bowiem motywowany jest on właśnie obawą o wartość swojego majątku. Warto byłoby zatem rozważyć wprowadzenie analogicznych uregulowań w polskim prawie.

Literatura:

1) The Effect of Wind Development on Local Property Values – REPP, May 2003 2) What is the impact of wind farms on house prices?, RICS, March 2007

3) Lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, lov om elforsyning og ligningsloven, LOV nr 641 af 12/06/2013

Autor: Wojciech Andrzejewski, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy