

Dariusz Łaguna

FINANSOWE SKUTKI LOKALIZACJI ELEKTROWNI WIATROWYCH W PRZESTRZENI ROLNICZEJ

Dariusz Łaguna, dr – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

adres korespondencyjny:

Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

ul. M. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn

e-mail: dariusz.laguna@uwm.edu.pl

FINANCIAL IMPACT OF LOCATING WIND POWER PLANTS IN THE AGRICULTURE AREA

SUMMARY: In this article the estimation procedure of financial impact of adopting the local spatial development plan for wind power plants is presented. Using the basic property valuation methods, especially from the range of income and comparative approach, the calculation was made on the selected part of the local plan, where wind turbines are installed. Basing on the deep real estate market analysis, author proposes the method of financial impact evaluation, related with an increase or decrease of the real estate value. Presented procedure is universal and can be applied in this type of tasks.

The article contains the analysis of spatial development issues related with location of wind turbines. Also primary problems concerning the introduction of the possibility to locate the wind turbines in local spatial development plan, were discussed. The specifics of planning documents prepared for locating the wind turbines comes from much wider participation of local communities in the preparation and approving the local plan or local study. The value of the financial impact prediction, prepared for the use of local spatial development plan needs to be underlined.

KEYWORDS: local spatial development plan, prediction of financial impact, wind power plants

Wstęp

Odnawialne źródła energii (OZE) odgrywają w polskim systemie energetycznym coraz większą rolę. Szacuje się, że w zależności od regionów udział energii produkowanej ze źródeł odnawialnych zawiera się w przedziale od 8 do 15%. Rozwój różnych technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym w szczególności elektrowni wiatrowych spowodował konieczność regulacji zasad rozmieszczenia tego typu przedsięwzięć w przestrzeni i odpowiedniego ich powiązania z systemem energetycznym kraju. Ze względu na skutki przestrzenne, a przede wszystkim towarzyszące lokalizacji elektrowni wiatrowych konflikty społeczne konieczne było uregulowanie tej kwestii w sposób systemowy, w przepisach dotyczących między innymi planowania przestrzennego. Jednak doświadczenia w tym zakresie pokazują, że regulacja dotychczasowe nie są wystarczające. Narastające protesty przeciwników elektrowni wiatrowych koncentrują się nie tylko na zakazie lokalizacji tego typu przedsięwzięć w granicach lub sąsiedztwie nieruchomości, których są posiadaczami, ale na możliwości wprowadzenia regulacji o charakterze „sztywnym”, to znaczy wprowadzenia na poziomie prawa (ustawa, rozporządzenie) precyzyjnie określonych odległości turbin wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej i innych elementów przestrzeni.

Z punktu widzenia polityki przestrzennej kraju problem rozmieszczenia i rozwoju energetyki odnawialnej został dostosowany do rozwiązań unijnych. W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) zarysowana została wizja rozwoju Polski do roku 2030, w odniesieniu między innymi do roli odnawialnych źródeł energii w systemie energetycznym kraju. Zakłada się, że zostanie zwiększona rola odnawialnych źródeł energii, takich jak biomasa, energia geotermalna, wodna, słoneczna i wiatrowa. Udział OZE w finalnym zużyciu energii do roku 2020 powinien przekroczyć poziom 15% i dalej powinien wzrastać¹. Zakłada się również, że w związku z zapotrzebowaniem na biomasę stopniowej zmianie ulegnie struktura wykorzystania ziemi pod uprawy.

W dokumencie tym wskazano również bariery rozwoju energetyki ze źródeł odnawialnych, wśród których do najważniejszych zalicza się: brak rozbudowanej infrastruktury na poziomie sieci przesyłowej, nierównomierność zasobów wiatru, konieczność uwzględniania szeregu uwarunkowań przyrodniczych, w tym korytarzy powietrznych migracji ptaków oraz konieczność ochrony walorów widokowych krajobrazu.

Zgodnie z zasadami określonymi w KPZK 2030 zadaniem planowania przestrzennego powinno być wyznaczenie stref dla rozwoju energetyki odnawialnej na poziomie krajowym i wojewódzkim. W planach zagospodarowania przestrzennego województw powinny zostać wyznaczone strefy zakazu lub ograniczonego rozwoju (wraz z określeniem rodzaju i zakresu tego ograniczenia) różnych form energetyki odnawialnej. Ustalenia zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego województw powinny zostać przełożone w przyszłości na

¹ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. M.P. 2012 poz. 252).

poziom lokalny poprzez korektę polityki przestrzennej gmin zapisanej w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego². Podstawowym narzędziem planistycznym na podstawie którego następowała będzie lokalizacja przedsięwzięć związanych z produkcją energii odnawialnej powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy, ustalając przeznaczenie terenu, w sposób jednoznaczny przesądza o sposobie jego zabudowy i zagospodarowania, wpływa tym samym na kształtowanie wartości nieruchomości. Dotyczy to również lokalizacji elektrowni wiatrowych, gdzie prognozowanie skutków finansowych wynikających z uchwalenia planu jest znacznie trudniejsze ze względu na specyfikę zagospodarowania terenu. Poza tym, trudno mówić o wykształceniu się rynku nieruchomości gruntowych związanych z energetyką odnawialną. Dlatego tak ważne jest opracowanie metodyki prognozowania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych.

Planowanie przestrzenne w gminie a lokalizacja elektrowni wiatrowych

Zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych (farm wiatrowych), a także pojedynczych turbin wiatrowych o mocy większej niż 100 kW reguluje art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Lokalizacja elektrowni wiatrowych ustalana jest najpierw w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZP). W studium należy wyznaczyć obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii wraz z ich strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Studium nie może zatem operować ogólnym sformułowaniem zezwalającym na lokalizację elektrowni wiatrowych na całym obszarze gminy lub na wybranym, ogólnie opisanym fragmencie. Ze względu na ochronę interesu prawnego właścicieli gruntów, już na etapie studium należy precyzyjnie oznaczyć obszary (również w sposób graficzny na rysunku studium). Niezbędnym elementem ustaleń studium w tym zakresie są strefy ochronne wokół potencjalnych lokalizacji elektrowni wiatrowych. Oznacza to, że w studium dopuszcza się w przyszłości wystąpienie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu nieruchomości położonych w granicach tych stref. Ograniczenia wynikają z uciążliwości (na przykład hałas i drgania) emitowanych przez turbiny wiatro-

² D. Łąguna, T.M. Łąguna, *Rozwój obszarów wiejskich a lokalizacja elektrowni wiatrowych, w: 50-lecie Wspólnej polityki rolnej – stan i perspektywy rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” 2012 nr 8(57), s. 300.

³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.).

we w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej i innej przeznaczonej na stały pobyt ludzi. Już na etapie studium należy przewidzieć, na jakim obszarze wprowadzone zostaną w przyszłości ograniczenia na przykład w lokalizacji zabudowy mieszkaniowej lub zabudowy zagrodowej. Będą one dotyczyły konkretnych nieruchomości, których właściciele będą mogli domagać się odszkodowania na przykład z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w wyniku opracowania planu. W praktyce oznacza to wyznaczenie na rysunku studium strefy „brutto”, w której muszą zawierać się wszelkie uciążliwości wynikające z lokalizacji turbin. Co prawda, sporządzenie prognozy skutków finansowych na poziomie studium nie jest obowiązkowe, a w większości przypadków właściwie niemożliwe, ale w sytuacji gdy zmiana studium wynika tylko z wprowadzenia obszarów lokalizacji elektrowni wiatrowych, wydaje się konieczne. Przy czym, nie chodzi tutaj o szczegółową prognozę finansową, jaka jest sporządzana w przypadku planu miejscowego, a raczej o ogólną prognozę dającą pogląd, na jakim obszarze mogą wystąpić roszczenia związane ze spadkiem wartości nieruchomości, a także szacunkowe założenia dotyczące wysokości tych roszczeń. Jest to o tyle ważne, że uchwalając studium lub jego zmianę radni powinni zdawać sobie sprawę, że w przyszłości skutki finansowe związane z obniżeniem wartości nieruchomości będą obciążały budżet gminy.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który musi w tym zakresie być zgodny ze studium ustalane są granice terenów pod budowę elektrowni wiatrowych oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, a także granice występowania znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Sformułowane w ten sposób zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych powodują, że na etapie planu miejscowego następuje rozstrzygnięcie dotyczące granic występowania ograniczeń w użytkowaniu terenów wynikających z różnego rodzaju uciążliwości (na przykład hałas, drgania i inne). Właściciele nieruchomości objętych takimi ustaleniami już w momencie uchwalenia planu będą mogli zgłosić swoje roszczenia związane z obniżeniem wartości nieruchomości. Roszczenia będą wynikały z ograniczeń w sposobie użytkowania nieruchomości, jak na przykład zakaz zabudowy mieszkaniowej w gospodarstwie rolnym w odległości mniejszej niż na przykład izofona 40 dB dla każdej turbiny wiatrowej. Oczywiście należy również przewidywać wzrost wartości nieruchomości, dla których plan będzie ustalał możliwość lokalizacji turbin.

W praktyce nie jest możliwe ustalenie takiej lokalizacji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu ze względu na konieczność objęcia obszarem inwestycji oraz obszarem oddziaływania, terenu o dużej powierzchni, a co za tym idzie wskazania wielu stron w postępowaniu administracyjnym. Wydanie takiej decyzji musi być poprzedzone odpowiednią procedurą o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, a także postanowieniem odpowiednich organów (regionalny dyrektor ochrony środowiska i SANEPID) w sprawie obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko. Poza tym, wydanie decyzji ustalającej lokalizację elektrowni wiatrowej wymaga łącznego spełnienia pięciu warunków wynikających z art. 61 usta-

wy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczególnie ważny w tym przypadku jest warunek pierwszy, określający zasadę tak zwanego dobrego sąsiedztwa. Ponieważ zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym w tym zakresie turbina wiatrowa nie jest urządzeniem infrastruktury technicznej (cel publiczny), konieczne jest znalezienie w wyznaczonym obszarze analizowanym podobnego obiektu, a więc innej turbiny wiatrowej, na podstawie której można określić parametry i gabaryty dla wnioskowanego obiektu. Należy również podkreślić, że w przypadku wydania takiej decyzji, w całym okresie jej funkcjonowania w obrocie prawnym, może być ona skutecznie zaskarżona, co w przypadku tak kapitałochłonnych inwestycji jakimi są elektrownie wiatrowe będzie prowadziło do poważnych strat finansowych.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że optymalnym rozwiązaniem pozwalającym na lokalizację elektrowni wiatrowych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To w planie zabezpieczone zostają interesy zarówno inwestorów jak i właściciele nieruchomości sąsiednich, a wszystkie strony mają pełne prawo udziału (partycypacji społecznej) w całej procedurze jego powstawania.

Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla elektrowni wiatrowych

Przyjmując założenie, że jedynie pewnym z formalnego i prawnego punktu widzenia sposobem ustalenia lokalizacji elektrowni wiatrowych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, należy rozpatrywać problem wzrostu lub spadku wartości nieruchomości związanego z jego uchwaleniem. O ile w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele budowlane (o różnych funkcjach) sprawa jest zazwyczaj jednoznaczna – następuje w większości przypadków wzrost wartości gruntów, to w przypadku ustalenia przeznaczenia zezwalającego na lokalizację elektrowni wiatrowych kwestia wzrostu lub obniżenia wartości nieruchomości jest dosyć skomplikowana. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki samych turbin wiatrowych jako obiektów budowlanych, ale również ze specyfiki ich funkcjonowania. Ponieważ miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dotyczące elektrowni wiatrowych (dotychczas – farm wiatrowych) są stosunkowo nowym doświadczeniem, nie wykształciła się jeszcze praktyka dotycząca sposobu ustalania wartości gruntów na potrzeby opłaty planistycznej lub realizacji odszkodowań.

Wprawdzie w art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono przepisy odnoszące sprawę wzrostu i spadku wartości nieruchomości również do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale w praktyce stał się to przepis martwy, niemożliwy do zastosowania, chociażby ze względu na brak podstaw do umieszczenia w decyzji o warunkach zabudowy stawki opłaty planistycznej. Poza tym należy podkreślić podstawową różnicę pomiędzy planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy:

w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, natomiast w decyzji o warunkach zabudowy ustalane są jedynie zasady i warunki lokalizacji konkretnego obiektu budowlanego lub konkretnego zagospodarowania terenu – w decyzji nie ustala się przeznaczenia terenu. W związku z powyższym analizę problemu związaną ze zmianą wartości nieruchomości wynikającą z lokalizacji elektrowni wiatrowych odniesiono tylko do rozwiązań polegających na uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określone zostały trzy sytuacje, w których konieczne jest ustalenie zmiany wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu lub jego zmiany:

- wypłata odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części w przypadku, gdy korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone,
- wypłata odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości w przypadku, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z odszkodowania opisanego powyżej,
- pobranie opłaty planistycznej wynikającej ze wzrostu wartości nieruchomości płaconej przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w przypadku, gdy zbywa tę nieruchomość.

Zarówno odszkodowania, jak i opłata stanowią odpowiednio wydatki i dochody budżetu gminy. Z punktu widzenia prawa, pełną odpowiedzialność za skutki finansowe uchwalenia planu ponosi samorząd lokalny, niezależnie od tego komu uchwalenie planu przyniesie największe korzyści. W przypadku elektrowni wiatrowych sprawa wydaje się o tyle poważna, że plan zagospodarowania przestrzennego jest opracowywany (lub był) na potrzeby konkretnego inwestora. To jemu w przyszłości przypadną największe korzyści z jego uchwalenia. Samorząd powinien więc przed uchwaleniem planu wyeliminować możliwość wystąpienia roszczeń finansowych skierowanych przez właścicieli nieruchomości do budżetu gminy. W praktyce powinien przerzucić ciężar tych odszkodowań na inwestora, lub późniejszego operatora elektrowni wiatrowych. Do rozwiązania takiego problemu niezbędna jest wiedza na temat rodzajów i wielkości ewentualnych roszczeń finansowych oraz granic obszaru, z którego mogą być zgłaszane. Oznacza to konieczność objęcia ustaleniami planu całego obszaru, na którym występować będą w przyszłości uciążliwości związane z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowej. Nie należy mylić w tym przypadku pojęcia uciążliwości i oddziaływania. Chodzi tutaj o faktyczne uciążliwości, które określone są w przepisach prawa (na przykład hałas, drgania) lub takie, które można zmierzyć przy pomocy dostępnych urządzeń pomiarowych. Tylko w takim przypadku można mówić, że mają one wpływ na wartość nieruchomości lub powodują, że korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Natomiast trudno uwzględnić w każdym przypadku oddziaływanie elektrowni wiatrowej na nieruchomości, gdyż niekoniecznie związane jest to z występującymi uciążliwościami, na przykład niekoniecznie oddziaływanie wizualne (wrażenia wizualne) na nieruchomości oddalonej od elektrowni wiatrowej o kilka kilometrów

należy zakwalifikować jako uciążliwość występującą na tej nieruchomości. A więc nie zawsze mają wpływ na jej wartość.

Nieco odmiennie przedstawia się sytuacja, w której następuje wzrost wartości nieruchomości (opłata planistyczna). W tym przypadku z dużym prawdopodobieństwem można prognozować, że wzrost wartości gruntów nastąpi tylko i wyłącznie w odniesieniu do działek (lub ich fragmentów), na których zostaną zlokalizowane poszczególne turbiny wiatrowe. Przy czym, zauważyć należy punktowy charakter tego zjawiska, polegający na tym, że wzrost wartości gruntów związany jest z konkretną lokalizacją ograniczoną do fragmentu terenu o powierzchni od 0,2 do 0,4 ha (taka jest średnia powierzchnia terenu zajęta faktycznie pod budowę pojedynczej turbiny wiatrowej). Na działce bezpośrednio przylegającej nie będzie już można mówić o wzroście wartości nieruchomości, a wręcz przeciwnie o obniżeniu wartości związanym z ograniczeniami sposobu wykorzystania terenu (na przykład ograniczenia dla zabudowy mieszkaniowej związane z przekroczeniem norm hałasu).

Zmiana wartości nieruchomości związana z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego dla elektrowni wiatrowych

W celu przeanalizowania wpływu lokalizacji elektrowni wiatrowych na wartość nieruchomości przeprowadzono analizę rozwiązań planistycznych dominujących w polskiej przestrzeni, w których w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lokalizacja poszczególnych turbin wiatrowych ustalona jest na rysunku planu bardzo precyzyjnie – teren, na którym zaplanowano lokalizację wiatraków otrzymuje specjalne przeznaczenie, na przykład 1EW, 2 EW i inne. Jako przykład takiego rozwiązania posłużył *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Reszel dla farmy elektrowni wiatrowych w obrębie Dębnik* uchwalony w 1 września 2011 roku⁴.

W granicach analizowanego planu miejscowego, pokazanego na rysunku 1, wyznaczono dwa tereny elementarne oznaczone symbolami 1R/EE i 2R/EE z przeznaczeniem opisanym jako „tereny rolnicze z dopuszczeniem lokalizacji elektrowni wiatrowych”. Na rysunku planu zastosowano dodatkowe oznaczenia, które w sposób precyzyjny określają miejsce lokalizacji turbin wiatrowych. W ten sposób precyzyjnie wyznaczono 3 lokalizacje turbin wiatrowych oznaczone odrębnym symbolem (okrąg o promieniu 50 m) i opisane jako „obszary lokalizacji elektrowni wiatrowych”. Zgodnie z ustaleniami planu wyznaczone obszary pozwalają na zlokalizowanie jednej turbiny wiatrowej w każdym obszarze. Wyznaczone zostały także drogi technologiczne poprzez użycie symbolu rozgraniczającego tereny o różnym przeznaczeniu. Wszystkie tereny o innym przeznaczeniu

⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Reszlu nr XIII/64/2011 w sprawie uchwalenia *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reszel dla farmy elektrowni wiatrowych w obrębie Dębnik* (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2011 nr 153 poz. 2355).

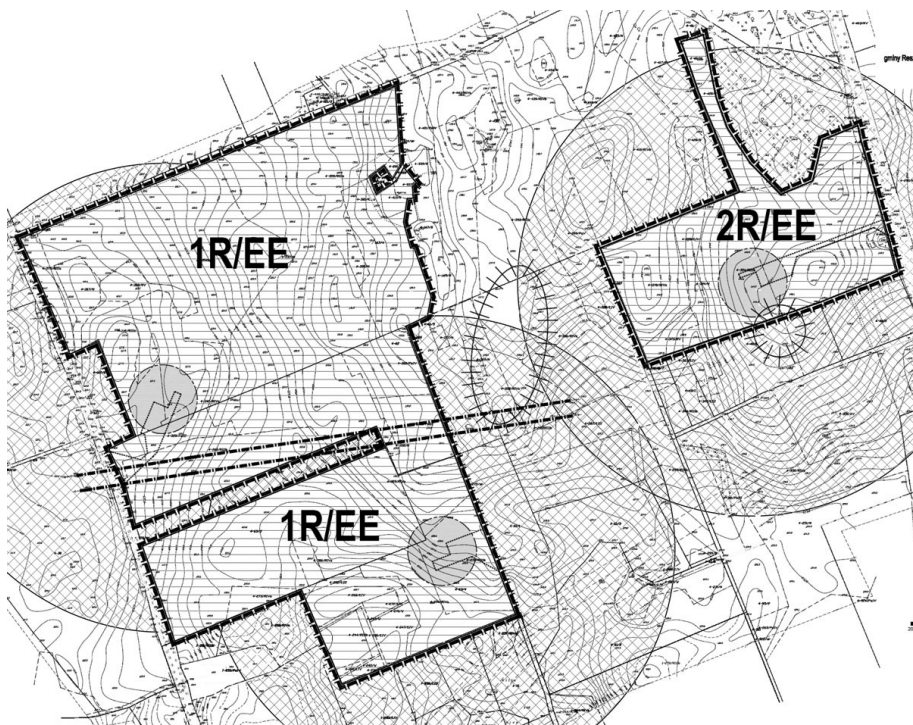
serwacje dotychczasowych rozwiązań stosowanych w Polsce pokazują, że inwestor (operator) elektrowni wiatrowej płaci właścicielowi gruntów czynsz dzierżawny liczony od jednej turbiny wiatrowej w wysokości średniej 6 do 8 tys. euro rocznie. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że czynsz dzierżawny związany jest punktowo z konkretną, wyznaczoną precyzyjnie w planie zagospodarowania przestrzennego lokalizacją. Oznacza to, że tylko w tym miejscu, z wyłączeniem innych miejsc w zasięgu oddziaływania turbiny wiatrowej nastąpi wzrost wartości nieruchomości. Czyli, że właściciel tylko tej nieruchomości, na której w przyszłości zostanie zlokalizowana turbina będzie musiał w przypadku sprzedaży nieruchomości zapłacić opłatę planistyczną. Punktowy wymiar dodatkowego dochodu przekłada się oczywiście na wzrost wartości całej nieruchomości zgodnie z jej granicami w momencie uchwalenia planu. Na rysunku 2, na którym podano analizie fragmenty omawianego planu zagospodarowania przestrzennego, zaznaczono odpowiednim symbolem (kreskowanie poziome) nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu.

Na rysunku 2 oznaczono również nieruchomości lub ich fragmenty, których wartość ulegnie obniżeniu w wyniku lokalizacji turbin wiatrowych. Warto w tym miejscu podkreślić, że przyczyną spadku wartości tych nieruchomości będzie nie sam fakt uchwalenia planu, ale fakt lokalizacji turbiny wiatrowej. Wynika to z błędnie przyjętych granic planu, które powinny obejmować wszystkie tereny, na których prognozuje się wystąpienie mierzalnych uciążliwości związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych. Przybliżony zasięg tych uciążliwości wynikających z prognozowanego zasięgu izofony 40dB przedstawiono na rysunku za pomocą symbolu (kratka). Widać wyraźnie, że zasięg uciążliwości (okrąg o promieniu 350 m) wykracza poza granice planu. Oznacza to, że ustalenia planu wpływają negatywnie na nieruchomości sąsiednie, które położone są poza jego granicami. Ponieważ w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym użyto sformułowania „...w związku z uchwaleniem planu...”, oznacza to, że roszczenia z tego tytułu (art. 36 ust. 1 i 2) mogą być wysuwane również w stosunku do nieruchomości położonych poza granicami planu⁵. W tym przypadku samo uchwalenie planu nie wpływa jeszcze na spadek wartości nieruchomości lub na ograniczenia w ich użytkowaniu (na tych terenach nie ma planu). Dopiero wybudowanie we wskazanym miejscu turbiny wiatrowej spowoduje występowanie na wskazanym obszarze uciążliwości z tytułu hałasu i drgań, a co za tym idzie ograniczenia dla zabudowy mieszkaniowej. Na marginesie należy wskazać na nieprawidłowe poprowadzenie granic planu zagospodarowania przestrzennego. Plan powinien obejmować cały obszar, na którym występować będą w przyszłości mierzalne uciążliwości związane z lokalizacją turbin wiatrowych. Z jednej strony zabezpiecza to interes inwestora (operatora), gdyż na tych terenach zostaną ustalone ograniczenia w lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, a tym samym inwestor będzie pewny, że w zasięgu oddziaływania w przyszłości

⁵ D. Łąguna, *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: T. Czyż, H. Rogacki (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004 nr 211, s. 89-116.

Rysunek 2

Fragment rysunku planu miejscowego z oznaczeniami terenów, których wartość wzrosła oraz terenów, dla których prognozuje się spadek wartości po wybudowaniu turbin



Kreskowanie poziome dotyczy nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy skutków finansowych.

żaden z właścicieli nieruchomości nie wystąpi z żądaniem ograniczenia poziomów hałasu i drgań (co po wybudowaniu turbiny jest praktycznie niemożliwe), a z drugiej strony zabezpieczony zostanie interes właścicieli nieruchomości poprzez wypłatę odszkodowania z tytułu spadku wartości nieruchomości. W analizowanym przypadku planu miejscowego, właściciele nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania mogą do gminy zgłaszać roszczenia w związku z uchwaleniem takiego planu, ale udowodnienie, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone będzie właściwie niemożliwe ze względu na to, że wszystkie nieruchomości użytkowane były do tej pory jako grunty rolne (turbiny wiatrowe nie stanowią uciążliwości dla użytkowania rolniczego). Roszczenia mogą wystąpić w sytuacji gdy ograniczone zostanie prawo właściciela nieruchomości rolnej do zlokalizowania na niej siedliska rolniczego. Ponieważ tereny te położone są poza granicami planu, możliwe jest zlokalizowa-

nie na zaznaczonych działkach siedliska rolniczego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zatem, właściciele działek mogą wysuwać roszczenia z tego tytułu, i niekoniecznie gmina jest w tym przypadku adresatem tych roszczeń. Raczej inwestor (operator) elektrowni wiatrowej, gdyż w przeciwnym wypadku może dojść, w wyniku wybudowania budynku mieszkalnego do żądania wstrzymania pracy turbiny wiatrowej ze względu na przekroczone normy hałasu dla zabudowy mieszkaniowej. W stosunku do gminy właściciel nieruchomości będzie mógł wysuwać roszczenia o odszkodowanie w przypadku, gdy sprzeda nieruchomości, a uchwalenie planu spowodowało obniżenie wartości nieruchomości (sprzedał po niższej cenie niż wartość rynkowa terenów w danej lokalizacji).

Wysokość opłaty planistycznej i odszkodowania

Podstawą obliczenia wysokości opłaty planistycznej lub odszkodowania jest wartość rynkowa nieruchomości, przy czym podkreślić należy, że nie chodzi tutaj o cenę sprzedaży nieruchomości, której dotyczy postępowanie, ale wartość rynkową ustaloną zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁶. Często popełnianym błędem podczas ustalania wysokości opłaty planistycznej lub odszkodowania jest nadmierne sugerowanie się ceną transakcyjną nieruchomości, dla której prowadzone jest postępowanie.

W celu obliczenia wysokości opłaty planistycznej należy najpierw obliczyć wartość nieruchomości przed uchwaleniem planu, a więc jako terenów typowo rolnych (zakładając że wcześniej nie było na tych terenach możliwości zabudowy), a następnie obliczyć wartość tych samych nieruchomości jako terenów przeznaczonych pod budowę turbiny wiatrowej. O ile z obliczeniem pierwszej wartości nie powinno być większych problemów (dobrze rozwinięty rynek nieruchomości rolnych daje możliwość zastosowania podejścia porównawczego), to w odniesieniu do drugiej wartości można napotkać problemy wynikające ze słabo rozwiniętego rynku nieruchomości przeznaczonych pod lokalizację turbin (rzadko dochodzi do sprzedaży terenów, dla których plan ustala możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowej). Konieczne więc będzie zastosowanie podejścia mieszanego do wyceny nieruchomości, to znaczy połączenia metod zawartych w podejściu porównawczym dla części „rolnej” nieruchomości (działki) i dochodowym dla części „nierolnej” nieruchomości. Propozycja opiera się na zsumowaniu wartości części działki pozostającej w użytkowaniu rolniczym, którą można obliczyć na przykład metodą porównywania parami oraz części działki, na której zlokalizowana jest turbina wiatrowa, którą można obliczyć metodą inwestycyjną (jako skapitalizowaną wartość przyszłych dochodów z czynszu). Zatem wartość nieruchomości po uchwaleniu planu można obliczyć ze wzoru:

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.).

$$Vn_{po} = Vn_R + Vn_T$$

gdzie:

Vn_{po} – wartość nieruchomości po uchwaleniu planu,

Vn_R – wartość części „rolnej” nieruchomości obliczona w podejściu porównawczym,

Vn_T – wartość części nieruchomości przeznaczonej pod lokalizację turbiny obliczona w podejściu dochodowym.

Zastosowanie takiego rozwiązania zobrazowano przykładem odnoszącym się do analizowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oszacowano wartość działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 40/10 o łącznej powierzchni 6,02 ha, na której plan przewiduje możliwość lokalizacji 1 turbiny wiatrowej (teren oznaczony na rysunku planu symbolem 2R/EE). Wartość części rolnej obliczono metodą porównywania parami przyjmując jako podstawę obliczeń powierzchnię działki pomniejszoną o powierzchnię konturów wyznaczonych pod turbinę oraz wartość rynkową gruntów rolnych bez możliwości zabudowy (ograniczenia wynikają z lokalizacji turbiny) wynoszącą 17,5 tys. zł/ha. Wartość części działki przeznaczonej pod lokalizację turbiny obliczono na podstawie uśrednionego rocznego czynszu dzierżawnego związanego tylko i wyłącznie z lokalizacją turbiny wiatrowej, wynoszącego w badanym obszarze 6 tys. euro (około 24 tys. zł) od jednego konturu oraz stopy kapitalizacji wynoszącej 3,5% (średnie oprocentowanie lokat długookresowych w 2013 roku).

Wartość nieruchomości (dz. 40/10) przed uchwaleniem planu:

$$Vn_{przed} = 17500,00 \text{ zł} * 6,02 \text{ ha} = 105350,00 \text{ zł}$$

Wartość nieruchomości (dz. 40/10) po uchwaleniu planu:

$$Vn_{po} = 17500,00 \text{ zł/ha} * (6,02 - 0,20) \text{ ha} + 24000,00 \text{ zł/0,035} = 787564,30 \text{ zł}$$

Wzrost wartości (ΔV) nieruchomości (dz. 40/10):

$$\Delta V = Vn_{po} - Vn_{przed} = 682214,30 \text{ zł}$$

Obliczony w ten sposób wzrost wartości nieruchomości może być podstawą do naliczenia opłaty planistycznej, jeżeli sprzedaż nieruchomości nastąpiła w ciągu 5 lat od momentu uchwalenia planu. Zastosowane w tym przypadku połączenie podejścia porównawczego i podejścia dochodowego daje możliwość obliczenia wartości rynkowej nieruchomości po uchwaleniu planu.

Wysokość odszkodowania związanego z uchwaleniem planu powinna wynikać z różnicy pomiędzy wartością nieruchomości rolnej bez ograniczeń wynikających ze zlokalizowanej w sąsiedztwie turbiny wiatrowej, a wartością nieruchomości, w odniesieniu do której takiego ograniczenia występują. Problem jest jednoznaczny w sytuacji, gdy tereny sąsiednie, na których występują uciążliwości objęte są granicami planu miejscowego i gdy wpisano dla nich ograniczenia dotyczące lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Natomiast w analizowanym przypadku właściciele nieruchomości sąsiednich będą mogli wysuwać roszczenia dopiero wtedy, gdy plan wejdzie w fazę realizacji, to znaczy gdy zostanie wybudowana elektrownia wiatrowa. Dopiero wtedy można będzie stwierdzić, że w związku

z uchwaleniem planu nastąpiło istotne ograniczenie prawa własności skutkujące spadkiem wartości nieruchomości. Za każdym jednak razem wysokość odszkodowania powinna być ustalona jako różnica wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu planu. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że przed uchwaleniem planu była to typowa nieruchomość rolna, na której można zlokalizować siedlisko (w tym budynek mieszkalny), natomiast po uchwaleniu planu, a właściwie po zbudowaniu elektrowni wiatrowej, zlokalizowanie takiego siedliska nie będzie możliwe ze względu na przekroczone normy hałasu i drgań. Stąd będzie to różnica wartości nieruchomości z możliwością zabudowy siedliskowej i wartością nieruchomości z zakazem zabudowy. Analiza rynku nieruchomości rolnych (dla obszaru województwa warmińsko-mazurskiego) pokazała, że wartość takich nieruchomości rolnych, na których dopuszcza się lokalizację zabudowy zagrodowej jest wyższa średnio o około 20%.

Przeprowadzając analizę dotyczącą spadku wartości nieruchomości dla działki nr 40/5 o powierzchni 0,93 ha, położonej przy południowej granicy terenu 2R/EE (należy zauważyć, że położona jest poza granicami terenu objętego planem, ale w prognozowanym zasięgu negatywnego oddziaływania elektrowni wiatrowej) należy uwzględnić spadek wartości wynikający z zakazu lokalizacji funkcji mieszkaniowej. Przyjmując opisane wyżej ustalenia dla rynku nieruchomości rolnych można przyjąć, że spadek wartości (ΔV) dla dz. 40/5 wyniesie:

$$\Delta V = V_{\text{przed}} - V_{\text{po}} = 21000,00 \text{ zł/ha} * 0,93 \text{ ha} - 17500,00 \text{ zł/ha} * 0,93 \text{ ha} = 3255,00 \text{ zł}$$

Przeprowadzona powyżej analiza wynika z rozpoznania rynku nieruchomości rolnych na badanym obszarze. W każdym jednak przypadku należy przeprowadzić indywidualne obliczenia odniesione do konkretnych nieruchomości. W celu obliczenia spadku wartości nieruchomości (na przykład dla wyżej opisanej dz. 40/5) właściwie jedynym możliwym rozwiązaniem jest zastosowanie podejścia porównawczego i obliczenie wartości rynkowej nieruchomości przed i po uchwaleniu planu. Dopiero różnica wartości obliczona w ten sposób może być podstawą do ustalenia odszkodowania w związku z uchwaleniem planu.

Podsumowanie

Intuicyjna ocena skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest właściwie niemożliwa. Przeprowadzone powyżej rozważania są skróconym zapisem pewnego schematu działań, który powinien być zastosowany w przypadku prognozowania wzrostu i spadku wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem i realizacją planu miejscowego dla elektrowni wiatrowych. Opisana procedura opiera się na założeniu, że sporządzający prognozę posiada dobrą znajomość zagadnień z zakresu planowania przestrzennego oraz metod wyceny nieruchomości. Wymagane jest również przeprowadzenie pogłębionej analizy rynku nieruchomości, która poza standardowymi wynikami dotyczącymi trendu czasowego, czy cech wpływających na

wartość rynkową nieruchomości, pozwoli na uchwycenie relacji pomiędzy różnymi segmentami rynku.

Analiza przedstawionego fragmentu planu miejscowego pokazuje również, że sporządzona na odpowiednim etapie prognoza skutków finansowych powinna spowodować korektę przyjętych rozwiązań lub wyeliminowanie powstałych na wcześniejszych etapach błędów. W przypadku analizowanego planu wykazano, że uciążliwości związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych wykrócą w przyszłości poza granice terenu objętego planem, co będzie skutkowało nie tylko obniżeniem wartości nieruchomości, ale przede wszystkim może zablokować realizację przedsięwzięcia. Prognoza skutków finansowych wykazała, że wszelkie mierzalne uciążliwości wynikające z lokalizacji turbin wiatrowych powinny zamknąć się w granicach planu. Zatem jednym z głównych wniosków z prognozy powinna być korekta granic.

Nie oznacza to, że prognoza skutków finansowych uchwalenia planu ma charakter rozstrzygający. W skomplikowanej procedurze przygotowania i uchwalenia planu miejscowego uwzględnia się wszystkie uwarunkowania, które mają wpływać na przyjęte rozwiązania projektowe. Prognoza skutków finansowych, jako obowiązkowy element procedury sporządzenia planu może prowadzić do optymalizacji przyjętych rozwiązań projektowych, nie przesądzając o ich ostatecznym kształcie.

Literatura

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. M.P. 2012 poz. 252)
- Łaguna D., Łaguna T.M., *Rozwój obszarów wiejskich a lokalizacja elektrowni wiatrowych*, w: *50-lecie Wspólnej polityki rolnej – stan i perspektywy rozwoju*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” 2012 nr 8(57)
- Łaguna D., *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: T. Czyż, H. Rogacki (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, „Biuletyn KPZK PAN” 2004 nr 211
- Uchwała Rady Miejskiej w Reszlu nr XIII/64/2011 w sprawie uchwalenia *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Reszel dla farmy elektrowni wiatrowych w obrębie Dębnik* (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2011 nr 153 poz. 2355)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.)