

# Wyjątki nadal stanowią regułę

CHOĆ W POLSCE SĄ REGIONY OBJĘTE NIEMAL W CAŁOŚCI AKTUALNYMI PLANAMI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO, JEDNAK NADAL ICH BRAK DLA WIELU LOKALIZACJI BLOKUJE PROJEKTY DEWELOPERSKIE

MATEUSZ MIŁOWSKI

**R**osnący od ponad 1,5 roku popyt na mieszkania nakręca również koniunkturę na rynku gruntów. Deweloperzy najchętniej kupują działki w Warszawie czy też w Trójmieście, Krakowie oraz we Wrocławiu. Zaczynają również rozglądać się za atrakcyjnymi lokalizacjami w Poznaniu. Niemal od ręki sprzedają się grunty pod osiedla wielorodzinne, nieprzecenione i z uregulowaną sytuacją prawną i planistyczną. Nie brak też chętnych na atrakcyjne działki pod centra handlowe, poszukiwane właściwie w całej Polsce. Ożywienie na rynku magazynów również skłania deweloperów do poszukiwania nowych lokalizacji pod budowę hal. I do kupienia jest sporo działek, zarówno od prywatnych właścicieli, jak i podmiotów rządowych, takich jak Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego czy PKP. Do wielu transakcji nie dochodzi. Sporo ofert nie ma uregulowanego stanu prawnego. Ponadto według Głównego Urzędu Statystycznego niespełna 29 proc. powierzchni Polski było w 2013 r. objęte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. To stawia losy wielu projektów pod znakiem zapytania. – Obecnie ok. 1/3 wszystkich inwestycji realizowana jest na podstawie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania. Pozostałe projekty powstają na bazie decyzji o warunkach zabudowy. Czyli to, co powinno być wyjątkiem, nadal stanowi regułę – zauważa Robert Jedynak, radca prawny z Kancelarii Prawnej R. Jedynak, A. Rogowska.

## ZA MAŁO PLANÓW

Czym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego? – To akt prawa, w którym znajdują się

informacje o tym, jak konkretny obszar może być wykorzystywany i co można w danej lokalizacji wybudować – plan miejscowy określa nie tylko rodzaj obiektu (np. szkoła, dom jednorodzinny, biurowiec czy fabryka), lecz także jego wielkość, rodzaj elewacji czy nachylenie dachu.

– Generalnym celem i założeniem uchwalania miejscowych planów jest wprowadzanie ładu przestrzennego i pewności co do przeznaczenia terenów. Realizacja tego założenia stanowi pomoc i ułatwienie dla inwestorów. Plany przesądzają bowiem o przeznaczeniu budowlanym danego terenu i wskazują, jaki rodzaj inwestycji może być na nim realizowany. Stanowią więc dla inwestorów gwarancję i pewność prawną, że planowana do realizacji inwestycja będzie mogła zostać na danym gruncie zrealizowana. Jeżeli natomiast dana lokalizacja nie została objęta planem, wówczas inwestor musi uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Sytuacja taka stwarza ryzyko i rodzi niepewność, czy inwestorowi uda się pomyślnie zrealizować swoje zamierzenia. W postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy mogą brać aktywny udział właściciele gruntów sąsiednich, co może utrudnić wydanie tej decyzji. Ostatecznie może się okazać, że na posiadanej przez inwestora nieruchomości planowana przez niego inwestycja w ogóle nie będzie mogła zostać zrealizowana, lub jej realizacja znacznie przeciągnie się w czasie – opowiada Robert Jedynak.

Według „Analizy ze stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 r.”, opublikowanej w ubiegłym roku przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, w niektórych województwach wskaźnik pokrycia

terenów planami przekracza 50 proc., a w niektórych powiatach - 75 proc. (południowa i wschodnia część Polski, w tym wzdłuż korytarza transportowego A4). Z kolei w północnych i zachodnich województwach (kujawsko-pomorskie i lubuskie) wskaźnik pokrycia niekiedy nie osiąga nawet 10 proc. Biorąc natomiast pod uwagę miasta wojewódzkie, w 2012 r. największymi wskaźnikami pokrycia miejscowymi planami mogły się pochwalić dwa miasta: Gdańsk (67 proc.) oraz Wrocław (51 proc.) Najgorzej wypadły pod tym względem Łódź - zaledwie 5 proc., oraz Radom - 10 proc.

Z kolei Warszawa, miasto z największym w Polsce potencjałem inwestycyjnym, jest obecnie tylko w 34 proc. objęta miejscowymi planami. Oznacza to, że deweloperzy w przeważającej części, by uzyskać pozwolenie na budowę, muszą starać się o warunki

zabudowy. To wymaga cierpliwości i czasu, zwłaszcza że, według badań Polskiego Związku Firm Deweloperskich, w stolicy prawie 80 proc. decyzji o warunkach zabudowy i ponad 40 proc. decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych jest z przekroczeniem ustawowych terminów. Deweloper, który zdecyduje się na kupno działki na terenie nieobjętym planami, musi liczyć się z tym, że z budową ruszy za kilka lat, a więc w trudnych do przewidzenia realiach rynkowych.

- Zdarzają się oczywiście takie sytuacje, w których inwestycja została lub mogła zostać zrealizowana na mocy decyzji o warunkach zabudowy, a z całą pewnością nie udało by się jej zrealizować, gdyby na danym terenie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dopóki plan nie został uchwalony, dopóty można liczyć na wybudowanie na posiadanej



działce planowanego obiektu. Jeżeli natomiast plan zostanie uchwalony i okaże się, że określone w planie przeznaczenie naszej działki jest zupełnie inne niż plany inwestora, straci on możliwość wykorzystania gruntu zgodnie ze swoim zamierzeniem. Dodatkowym problemem jest jakość i rzetelność uchwalanych planów. Złe plany mogą prowadzić do powstawania sporów i wątpliwości interpretacyjnych, a w sytuacjach zbytniego uszczegółowienia przeznaczenia terenu realizacja inwestycji zgodnie z założeniami planu staje się nadmiernie kosztowana, a często całkowicie nieopłacalna – opowiada Robert Jedynak.

### ZMIANY W PRZEPISACH

Brak planów zagospodarowania to nie jedyna dziś bolączka inwestorów. Często te najbardziej atrakcyjne tereny, w centrach miast są trudne do zagospodarowania m.in. ze względu na brak w Polsce instytucji prawnej w postaci tzw. własności warstwowej. Pod tym względem szczególnie kuleją nieruchomości PKP, które jako właściciel torów kolejowych pozostaje właścicielem wszystkiego, co może powstać nad lub pod tymi torami.

– Nowoczesne rozwiązania architektoniczne nie mogą obyć się bez tuneli, dworców podziemnych, zabudowanych estakad, parkingów pod budynkami, itp. Wprawdzie w 2009 r. rozpoczęto prace zmierzające do uchwalenia zmian w prawie cywilnym, w celu wprowadzenia tzw. własności warstwowej, jednak jak do tej pory zmiany nie zostały wprowadzone. Wydaje się, że uchwaleniem nowych przepisów najbardziej zainteresowane są PKP, które chętnie pozostałoby właścicielem np. podziemnego dworca kolejowego, a teren nad dworcem sprzedałby inwestorowi gotowemu wznieść nad nim np. centrum handlowe. Obecnie nie jest to możliwe – opowiada Robert Jedynak – Jak do tej pory rozwiązaniem takich sytuacji pozostaje stosowanie dostępnych form prawnych, czyli np. zawieranie długoterminnych umów dzierżawy, ustanawianie służebności, zakładanie spółek celowych przez właściciela nieruchomości i inwestora czy też podpisywanie skomplikowanych umów inwestycyjnych określających prawa i zobowiązania właściciela nieruchomości i inwestora – wylicza.

Obecnie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju są analizowane dwa, istotne dla przyszłości inwestycji deweloperskich projekty: Kodeksu budowlanego i nowelizacji Ustawy o planowaniu przestrzennym.

Projekt Kodeksu budowlanego, którego wprowadzenie zapowiadała w swoim w exposé premier Ewa Kopacz, ma wyeliminować wiele barier biurokratycznych. To z kolei powinno uelastyczyć procedury administracyjne i ułatwić realizację inwestycji budowlanych. Kodeks budowlany wprowadza m.in. pojęcie zgody budowlanej, reguluje kwestie odległości od granic nieruchomości czy też kwestie opłat legalizacyjnych, wprowadza możliwość etapowania budowy, zwiększa katalog obiektów budowanych na zgłoszenie, a także zapewnia trwałość decyzji o pozwoleniu na budowę.

– Pomijając planowane wprowadzenie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, deweloperzy najbardziej oczekują zmian, które ułatwiłyby i przyspieszyłyby wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Z pewnością korzyścią z takich zmian byłoby zawężenie grona uczestników tego postępowania. Drugą, zapewne oczekiwaną przez deweloperów zmianą jest ułatwienie procedur związanych z odrobinieniem gruntów rolnych. W czasach, gdy z jednej strony miasta poszerzają swoje granice, a z drugiej mieszkańcy miast przenoszą się do podmiejskich miejscowości, grunty rolne stają się cennymi nieruchomościami, na których deweloperzy chętnie lokowałyby nowe osiedla domów jednorodzinnych. Na przeszkodzie stoją jednak procedury i koszty związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych – tłumaczy Robert Jedynak.

Tymczasem nowelizacja Ustawy o planowaniu przestrzennym może się negatywnie odbić na inwestycjach deweloperskich. Ma ona na celu bowiem wymuszenie na deweloperach prowadzących projekty nieobjęte miejscowymi planami, by zadbał o dostęp do dróg publicznych bądź też sąsiedztwo szkół lub przedszkoli. Zdaniem przedstawicieli Lion's Banku nowe regulacje mogą zapobiec rozlewaniu się miast, ale mogą też podnieść ceny nowych lokali. Gmina będzie mogła odmówić wydania warunków zabudowy (czego dziś zrobić nie może), jeśli deweloper będzie chciał postawić bloki na terenach oddalonych o ponad trzy km od szkoły lub przedszkola. W efekcie znacznie ograniczona zostanie pula działek, na których deweloperzy będą mogli budować. – Może to wpłynąć na podniesienie ceny mieszkań – przekonują przedstawiciele Lion's Banku. A braków planów niestety nie uda się szybko uzupełnić – uchwalenie każdego miejscowego planu jest bowiem czasochłonne i kosztowne. Nierzadko ciągnie się latami. Zatem, według analityków Lion's Banku,

**OBECNIE  
OK. 1/3 WSZYSTKICH  
INWESTYCJI  
REALIZOWANA JEST  
NA PODSTAWIE  
OBOWIĄZUJĄCYCH  
MIEJSCOWYCH PLANÓW  
ZAGOSPODAROWANIA.  
POZOSTAŁE  
PROJEKTY POWSTAJĄ  
NA BAZIE DECYZJI O  
WARUNKACH ZABUDOWY.**

wejście w życie nowelizacji Ustawy o planowaniu przestrzennym może utrudnić rozwój budownictwa, szczególnie w biedniejszych gminach. – Nie można też zapomnieć o tym, że dziś sporo deweloperów unika zakupów działek bez warunków zabudowy, aby ograniczyć ryzyko prowadzonej działalności. Często więc to właściciele ziemi uzyskują warunki zabudowy, aby potem za wyższą cenę sprzedać ziemię deweloperowi. Jednak tego rodzaju transakcje mogą zostać nowelizacją ukrócone. Planowane jest bowiem zniesienie mechanizmu, który pozwala przenosić warunki zabudowy

z właściciela na dewelopera – przekonuje Bartosz Turek, analityk Lion's Banku.

Regulacje mają zostać jeszcze zaostrzone w dwa lata po wprowadzeniu ustawy. – Po tym czasie projektowana ustawa ma zabronić budowania domów (z wyjątkiem zabudowy zagrodowej) na terenach nieobjętych planem miejscowym. Może to oznaczać znaczne uszczuplenie obszarów możliwych do zabudowy, a więc ograniczenie podaży. Konsekwencją mniejszej podaży może być wzrost cen ziemi na terenach objętych planami – opowiada Bartosz Turek. ■

