

POZYSKIWANIE NIERUCHOMOŚCI NA CELE PUBLICZNE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM GRUNTÓW PRZEZNACZONYCH POD DROGI, WOBEC WYBRANYCH ASPEKTÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU MIASTA KALISZA – MIASTA NA PRAWACH POWIATU



Izabela Racka

Rzeczoznawca Majątkowy Nr 4636
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego
w Kaliszu

Opracowanie dotyczy pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem gruntów przeznaczonych pod drogi, wobec wybranych aspektów zrównoważonego rozwoju Miasta Kalisza – miasta na prawach powiatu. Jednym z czterech celów strategicznych Miasta Kalisza jest kształtowanie ładu przestrzennego i infrastrukturalnego, co przejawia się między innymi w dbałości o środowisko naturalne, a także w czynnikach związanych z szeroko pojętymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Strategia rozwoju miasta zakłada poprawę dostępności komunikacyjnej miasta, wyposażenia infrastrukturalnego – budowę sieci dróg, urządzenie i naprawę dróg istniejących, poprawę warunków parkowania pojazdów w centrum miasta oraz na osiedlach mieszkaniowych, doposażenie miasta w sieci: kanalizacyjną, gazową, szerokopasmową sieć internetową. Zadania te wykonywane są systematycznie. W 2007 roku rozpoczęto realizację inwestycji „Przebudowa systemu odprowadzania ścieków w Kaliszu”, która swoim zasięgiem objęła sześć osiedli mieszkaniowych jednorodzinnych. Kolejne przygotowywane zadanie z zakresu gospodarki wodno-ściekowej to budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w sołectwie Sulisławice i Dobrzec.

Jednym z czynników, które zostały szerzej omówione, jest opłata adiacencka „infrastrukturalna”, jako instrument finansowy coraz częściej w Kaliszu wykorzystywany. Autor zwraca uwagę na fakt, iż władze miasta bardziej cenią sobie wykonywanie zadań własnych, do jakich należy między innymi budowa i utrzymanie infrastruktury technicznej, co poprawia komfort życia mieszkańców, aniżeli niewielkie wpływy do budżetu, jakie występowały w sytuacji pobierania wygórowanej opłaty.

Kluczową częścią opracowania jest wskazanie poziomu i struktury wydatków Miasta Kalisza związanych z pozyskaniem nieruchomości na cele budowy infrastruktury technicznej w ostatnich dziesięciu latach. Na tle uwarunkowań prawnych przedstawione zostały dwie najbardziej znaczące formy pozyskania nowych terenów: negocjowaną przez obie strony transakcji umowę kupna-sprzedaży oraz przejęcie nieruchomości z mocy prawa za słusznym odszkodowaniem, a także wskazane zostały korzyści i straty związane z zastosowaniem tych rozwiązań.

Wstęp

Kalisz jest miastem na prawach powiatu, jednym z czterech w województwie wielkopolskim. Usytuowany jest w centralno – zachodniej Polsce, w południowo-wschodniej części województwa wielkopolskiego – sąsiaduje z powiatem kaliskim, ostrowskim oraz pleszewskim. Miasto położone jest na skrzyżowaniu dróg północ-południe i wschód-zachód oraz na jednym z głównych szlaków kolejowych z zachodu Europy na wschód. Powierzchnia miasta wynosi blisko 70 km². Ludność miasta według stanu na 31 grudnia 2010 roku wynosiła 106 664 mieszkańców. W latach 1975 - 1998 miasto Kalisz było siedzibą województwa kaliskiego. Obecnie będąc miastem na prawach powiatu, Kalisz jest ważnym ośrodkiem administracyjnym, zlokalizowanym między dużymi miastami kraju (Poznaniem, Wrocławiem i Łodzią).

Jednym z czterech celów strategicznych miasta Kalisza jest kształtowanie ładu przestrzennego i infrastrukturalnego. Przejawia się on w dbałości o środowisko naturalne, ale także w innych czynnikach, związanych z szeroko pojętymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Strategia rozwoju miasta zakłada poprawę dostępności komunikacyjnej miasta – zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej, poprawę wyposażenia infrastrukturalnego – budowę sieci dróg, urządzenie i naprawę dróg istniejących, poprawę warunków parkowania pojazdów w centrum miasta oraz na osiedlach mieszkaniowych, doposażenie miasta w sieci: kanalizacyjną, gazową, szerokopasmową sieć internetową. Powyższe inwestycje infrastrukturalne sprzyjają poprawie warunków funkcjonowania społeczności lokalnej, przyciągają także inwestorów, przez co pośrednio –

w długim okresie – można oczekiwać ich zwrotu poprzez wzrost dochodów budżetowych (części dochodów własnych: podatek od nieruchomości, udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych itp.).

Podstawą funkcjonowania i rozwoju miasta są urządzenia infrastrukturalne, niezbędne dla świadczenia usług publicznych dla społeczności lokalnej i inwestorów, warunkujące podejmowanie działalności gospodarczej na terenie gminy. Zarządzanie infrastrukturą obejmujące sferę eksploatacji, budowy, rozbudowy urządzeń należy do ustawowych obowiązków gminy. Problematyka wyposażenia infrastrukturalnego jest skomplikowana – wymaga znajomości techniki działania urządzeń, ich organizacyjnej przynależności, finansów, ekonomiki, zarządzania [*Wojciechowski, 2003, str. 43-44*].

Tworzenie infrastruktury oraz jej efektywne wykorzystanie

Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych [Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 143.2].

Poprawa stanu infrastruktury istniejącej i zwiększenie jej zasięgu nie jest jedynym problemem zrównoważonego rozwoju miasta. Ważne jest także efektywne wykorzystanie zasobów, którymi dysponuje miasto. Obecnie problem Kalisza dotyczy przede wszystkim braku właściwego wykorzystania możliwości Grupowej Oczyszczalni Ścieków w Kucharach, której przepustowość jest niewykorzystana ze względu na ograniczoną ilość dostarczanych ścieków. Wykorzystanie to wynosi obecnie zaledwie 45%. W związku z tym konieczna jest rozbudowa systemu kanalizacyjnego w mieście oraz na osiedlach peryferyjnych miasta. Budowa sieci kanalizacji sanitarnej ma podwójne znaczenie: przede wszystkim jest działaniem proekologicznym, poprawia stan środowiska naturalnego, a także – przyciągając inwestorów – powoduje wzrost perspektywy rozwoju gospodarczego miasta. Miasto Kalisz pozyskało środki na realizację inwestycji z Funduszu Spójności (ostateczna decyzja podjęta została przez Komisję Europejską 14 grudnia 2004r., podpisanie umowy o dofinansowanie projektu „Przebudowa systemu odprowadzania ścieków w Kaliszu” z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nastąpiło 23 września 2005r.). Prace związane z powyższą inwestycją rozpoczęły się 15 lutego 2007r. Zakres przestrzenny inwestycji przedstawia Schemat 1.

Projekt ten obejmował budowę sieci kanalizacji sanitarnej o długości 82 354 m, w tym 7 702,5 m kanałów tłocznych z 22 przepompowniami ścieków oraz sieci kanalizacji deszczowej o długości 24 637,5 m na osiedlach: Chmielnik, Winiary, Majków, Szczypiorno, Piwonice, Miła II – Tynec. Kolejne przygotowywane zadanie z zakresu gospodarki wodno ściekowej to budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w sołectwach: Sulisławice i Dobrzec.

Schemat 1

Zakres przestrzenny inwestycji „Przebudowa systemu odprowadzania ścieków w Kaliszu”



Źródło: <http://www.kalisz.pl/>

Tabela 1

Długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w Kaliszu w latach 2000–2011

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2008	2011
Sieć wodociągowa ogółem [km] w tym:	338,2	358,5	361,2	363,5	364,6	367,1	367,9	373,4
Sieć magistralna [km]	18,1	18,1	18,1	18,1	18,1	19,5	18,5	18,5
Sieć rozdzielcza [km]	206,7	223,9	224,9	225,0	226,1	227,2	228,7	234,1
Przyłącza kanalizacji wodociągowej [km]	113,4	116,5	118,2	120,4	120,4	120,4	120,7	120,8
Sieć kanalizacyjna – kanalizacja sanitarna [km] w tym:	73,1	77,1	82,4	88,9	92,4	93,21	133,6	121,9
Sieć kanalizacyjna – kanalizacja ogólnospławna [km]	44,6	46,5	49,0	49,3	40,7	40,3	37,1	31,8
Przyłącza kanalizacji sanitarnej [km]	76,7	77,6	78,3	78,9	78,9	78,9	79,5	85,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Kaliszu

Zbiorowe zaopatrzenie miasta w wodę pitną oraz odprowadzanie ścieków z miasta prowadzi spółka komunalna Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Kaliszu. Źródłem wody dla miasta są studnie głębinowe, zlokalizowane na terenie miasta. Rozwój kanalizacji następuje poprzez inwestycje realizowane zarówno przez Miasto Kalisz, w ramach zadań infrastrukturalnych przyjmowanych w kolejnych budżetach Kalisza, jak również przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kana-

lizacji Sp. z o.o., które w ramach wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych prowadzi szereg inwestycji głównie modernizacyjnych, czego efektem jest między innymi znaczne zmniejszenie długości kanalizacji ogólnospławnej i likwidacja kolejnych wylotów ścieków do wód powierzchniowych.

Dane liczbowe dotyczące sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przedstawia Tabela 1.

Sieć wodna pokrywa niemal cały obszar miasta, obecnie na terenie miasta Kalisza z usług wodociągowych korzysta 99,6% ludności (dane PWiK Sp. z o.o.). Zmiana długości poszczególnych części sieci – zwłaszcza zmniejszenie długości sieci kanalizacji sanitarnej w 2011 roku w stosunku do roku 2008 – wynika przede wszystkim z różnic w klasyfikacji sieci, przekształcenia części kanalizacji ogólnospławnej w kanalizację deszczową, nieujętej w zestawieniu powyżej.

Widoczne są zmiany dokonane poprzez rozbudowę sieci kanalizacyjnej na terenie miasta. W związku z zakończeniem prac związanych z budową sieci kanalizacji na wybranych osiedlach, spółka wodno-kanalizacyjna zaplanowała na najbliższy okres porządkowanie gospodarki ściekowej na osiedlach: Majków, Chmielnik i Tynec oraz montaż studni rewizyjnych na terenie posesji dla odbiorców spółki wodno-kanalizacyjnej i przyłączenie około 1200 odbiorców sieci kanalizacyjnej (realizacja do końca 2012 roku).

Część wybudowanej w ramach projektu „Przebudowa systemu odprowadzania ścieków w Kaliszu” sieci kanalizacyjnej nie została przekazana spółce wodno-kanalizacyjnej, stąd inwestycja nie została ujęta w powyższym zestawieniu, dane dotyczące długości sieci w ramach tej inwestycji przedstawiono natomiast w Tabeli 2.

Tabela 2

Długość sieci kanalizacyjnej wybudowanej w ramach projektu „Przebudowa systemu odprowadzania ścieków w Kaliszu”

Osiedle	Długość sieci [km]
Winiary	12,9
Szczypiorno	15,9
Piwonice	16,4
Miła II - Tynec	11,1
Majków	17,9
Chmielnik	21,0
Razem:	95,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu Miejskiego w Kaliszu

Z powyższych danych wynika, iż łączna długość sieci kanalizacyjnej w Kaliszu (w tym przyłącza) wynosi obecnie ponad 217 km.

Aktualnie do najistotniejszych założeń strategicznych spółki wodno-kanalizacyjnej zaliczyć można wymianę sieci wodociągowej wykonanej z rur azbestowo-cementowych, będącą zadaniem realizowanym na podstawie przepisów Ustawy Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001r. (*Dz. U. 62 poz. 627*) [*Wieloletni plan..., 2010*]. Przepisy prawa nakładają na Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Kaliszu obowiązek wymiany posiadanej sieci azbesto-cementowej do końca 2032 roku. Aktualnie Spółka posiada jeszcze prawie 20 km sieci z tego materiału, do 2020 planowana jest wymiana ponad połowy sieci.

Korzyści z budowy infrastruktury technicznej

Wraz z budową urządzeń infrastruktury technicznej, na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, Miasto Kalisz – po podjęciu przez Radę Miejską stosownej uchwały [*Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 146.2*] – ma prawo do pobierania opłaty adiacenckiej, ustalonej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Opłata ta stanowi dochód własny Miasta, jej istotą jest uczestnictwo właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Sytuacja ta dotyczy także użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego [*Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 144.1*]. Decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej może wydać Prezydent Miasta zawsze, kiedy stworzone zostają warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wydanie przedmiotowej decyzji może nastąpić w okresie do 3 lat od dnia

stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała Rady Miejskiej. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale Rady Miejskiej obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wysokość opłaty adiacenckiej zależy od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, nie może ona jednak przekroczyć 50% wzrostu wartości nieruchomości na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Wartości te ustala się według stanu nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu oraz według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Do ustalenia opłaty konieczne jest uzyskanie opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. Opinia ta sporządzana jest w formie operatu szacunkowego.

Na terenie miasta Kalisza obowiązywała od 2004 roku opłata adiacencka w wysokości 35% wzrostu wartości nieruchomości [*Uchwała Rady Miejskiej Kalisza w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej, 2004*]. Stawka opłaty została obniżona o 15 punktów procentowych w 2008 roku [*Uchwała Rady Miejskiej Kalisza zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej 2008*]. Decyzja organów Miasta podyktowana była doświadczeniami z pobierania opłaty adiacenckiej, naliczanej od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości. Pierwotnie stawka opłaty adiacenckiej tzw. „podziałowej” została ustalona na poziomie 35%, po dokonaniu analizy funkcjonujących stawek opłaty adiacenckiej w innych miastach i gminach. Z analizy wynikało, iż w badanych miastach i gminach (były to: Koszalin, Iława, Pyskowitz, Łódź, Wrocław, Cieszyn, Olsztyn, Warszawa Ursynów, Ustka, Mrągowo, Płock, Bielska Biała, Elbląg, Bydgoszcz, Zielona Góra, Kędzierzyn

Koźle, Jarosław, Swarzędz, Ostróda, Strzelce Opolskie) najczęściej stosowano stawkę opłaty równą 50% wzrostu wartości nieruchomości. Negatywnie oceniono ustalanie przez inne gminy stawki na poziomie 10% lub 20%, uzasadniając ocenę obawą, iż wydatki poniesione na ustalenie wzrostu wartości nieruchomości (koszt sporządzenia operatu szacunkowego i inne) mogą okazać się wyższe, niż ustalona opłata. Uznano wówczas, iż sposób obliczania opłat powoduje obciążenia właściciela nieruchomości niezbyt wysoką opłatą, a wyższa stawka daje możliwość uzyskania realnego dochodu przez gminę [uzasadnienie do Uchwały Rady Miejskiej Kalisza w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej, 2004]. Ustalono opłatę na poziomie zbliżonym do średniej wynikających ze stawek przyjętych w analizowanych miastach i gminach. Po upływie czterech lat i zdobyciu bogatego doświadczenia w pobieraniu opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału, Rada Miejska zmieniła stanowisko w sprawie stawki opłaty adiacenckiej tzw. „infrastrukturalnej”. Zmiana ta spowodowana była trzema czynnikami: negatywnym odbiorem wysokiej w opinii mieszkańców Kalisza opłaty adiacenckiej naliczanej przy podziale nieruchomości (po krótkim czasie funkcjonowania została ona obniżona z 35% do 20%), dość szeroką skalą inwestycji, która to powoduje, iż liczba decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej będzie na tyle duża, aby odnotować w budżecie miasta zauważalne wpływy z tej opłaty oraz – prawdopodobnie najważniejszym czynnikiem – możliwością mobilizacji właścicieli nieruchomości do podłączenia do wybudowanej infrastruktury technicznej. Koszty podłączenia, podobnie jak koszty opłaty adiacenckiej, ponosi właściciel nieruchomości. W przypadku nieruchomości zabudowanych brak – poza sytuacją, kiedy nieruchomość nie posiada szczelnego zbiornika bezodpływowego lub ekologicznej przydomowej oczyszczalni ścieków, czyli nie został zapewniony zgodny z przepisami prawa sposób odprowadzania ścieków czy ich neutralizowania – efektywnych instrumentów, za pomocą których Miasto mogłoby skłonić właścicieli nieruchomości zabudowanych do podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji deszczowej i sanitarnej.

Wobec licznych odwołań i protestów mieszkańców w związku z naliczaniem opłaty adiacenckiej w związku z budową dróg oraz niewielkiej różnicy pomiędzy przychodami z opłaty a kosztami jej naliczenia, w 2010 roku stawkę obniżono do wysokości 1% [Uchwała Rady Miejskiej Kalisza zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej, 2010]. W praktyce oznacza to, iż opłata – z uwagi na koszty postępowania – nie będzie naliczana. W uzasadnieniu uchwały znalazła się jednak sugestia ponownej analizy zmiany stawki opłaty po zakończeniu inwestycji realizowanych w ramach projektu pn. „Program budowy dróg osiedlowych” oraz akcji związanej z przyłączaniem nieruchomości do wybudowanych ze środków miasta oraz z budżetu Unii Europejskiej.

Obniżenie stawki opłaty adiacenckiej „infrastrukturalnej” nastąpiło na skutek wysłuchania argumentów mieszkańców miasta: pobieranie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy dróg było postrzegane jako niesprawiedliwe z uwagi na fakt, iż realizowane inwestycje były przede wszystkim nadrabianiem zaległości i zaniedbań miasta w stosunku do jego mieszkańców. Ponadto obniżenie stawki rozpatrywano jako możliwość mobilizacji właścicieli nieruchomości do podłączenia lub przełączenia wewnętrznych instalacji do wybudowanej infrastruktury technicznej, wpływającej na jakość środowiska naturalnego: skierowanie większej ilości ścieków do Grupowej Oczyszczalni Ścieków w Kucharach powinno pozwolić na przywrócenie rzece Prośnie i jej dopływom ładu ekologicznego i przyczyni się do poprawy estetyki miasta oraz wzrostu komfortu życia mieszkańców Kalisza.

W odniesieniu do inwestycji w zakresie budowy przyłączy sieci ciepłych analizy wykonane przez rzeczoznawców majątkowych nie wykazują wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy tego typu infrastruktury. Na lokalnym rynku nieruchomości transakcje gruntami z dostępem do sieci ciepłowniczej osiągają porównywalne lub podobne ceny do transakcji gruntami bez dostępu do ciepłociągów.

Wpływy z opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej w Kaliszu odnotowano w latach 2008-2010, wyniosły one w sumie 18 857 zł (z czego ponad dwie trzecie środków wpłynęło do budżetu miasta w 2009 roku) i stanowiły średnio zaledwie 0,017% dochodów miasta w tych latach. Wpływy z opłat adiacenckich „podziałowych” są znacznie wyższe. W Tabeli 3 zestawiono wpływy z opłaty adiacenckiej w Kaliszu.

Opłata adiacencka „infrastrukturalna” funkcjonuje także w przypadku scalenia i podziału nieruchomości. Wówczas gmina zobowiązana jest do wybudowania na gruntach objętych uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej [Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 104.2.6]. Przykładem takiego rozwoju infrastruktury, i jednocześnie poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości i stworzenia możliwości ich efektywnego wykorzystania na cele mieszkaniowe jednorodzinne, jest proces scalenia i podziału nieruchomości na osiedlu Chmielnik w Kaliszu. W 2007 roku Rada Miejska Kalisza podjęła uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału terenów położonych na osiedlu Chmielnik. Scaleniem i podziałem objęto nieruchomości o łącznym obszarze 8,5567 ha. Prace geodezyjne

Tabela 3

Wpływy z opłaty adiacenckiej w latach 2006-2011 w Kaliszu

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Opłata adiacencka ogółem [zł]	59 089	103 095	120 836	138 458	117 294	79 258
w tym:						
podziałowa	59 089	103 095	118 624	125 405	113 702	79 258
infrastrukturalna	0	0	2 212	13 053	3 592	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu Miejskiego w Kaliszu

i szacunkowe rozpoczęte zostały w tym samym roku, obejmowały one:

- sporządzenie geodezyjnego opracowania granic zewnętrznych gruntów objętych scaleniem i podziałem, propozycji rozstrzygnięć dotyczących przyznania nowych nieruchomości dotychczasowym właścicielom,
- ustalenie powierzchni działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi,
- ustalenie wysokości rozliczeń pomiędzy właścicielami nieruchomości oraz pomiędzy właścicielami nieruchomości a Miastem Kalisz,
- sporządzenie do uchwały o scaleniu i podziale geodezyjnej dokumentacji projektowej,
- określenie wielkości odszkodowań za działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, a także za ewentualne urządzenia, których właściciele lub użytkownicy w rzeczywistości nie mogli odłączyć od gruntu (w tym za drzewa i krzewy),
- ustalenie wysokości opłat adiacenckich poprzez określenie wartości nieruchomości.

Po zakończeniu powyższych prac, Rada Miejska Kalisza podjęła uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Jednocześnie, zgodnie z obowiązkiem miasta wynikającymi z ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalono termin planowanej budowy urządzeń infrastruktury technicznej: sieci wodno-kanalizacyjnej oraz dróg gminnych na lata 2009-2015. Infrastruktura ta uwzględniona została przy określeniu wartości nieruchomości po scaleniu i podziale, od której Prezydent Miasta Kalisza ustalił opłatę adiacencką w wysokości 25% wzrostu wartości nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotąd posiadanych (stawka ta określona została w uchwale Rady Miejskiej o scaleniu i podziale), opłaty ustalone wcześniej przez rzeczoznawcę majątkowego zostaną zwaloryzowane na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty.

W wyniku scalenia i podziału pod nowe drogi wydzielono grunty o łącznej powierzchni 1,2291 ha, Miasto Kalisz wypłaciło już za większość z tych gruntów odszkodowania, ustalone w rokowaniach, nie wyższe niż wartość rynkowa nieruchomości.

Pozyskiwanie terenów na inwestycje infrastrukturalne

Dostępność komunikacyjna Kalisza nie jest jego mocną stroną, problemy dotyczą dostępności komunikacyjnej miasta, zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W mieście wyróżnia się dwa podstawowe układy drogowe: w części śródmieścia jest to modelowy układ obwodnicowo-promienisty, natomiast na pozostałym terenie dominuje mieszany układ drogowy z cechami układu rusztowego. Łączna długość dróg publicznych w granicach miasta wynosi 306,68 km, w tym długość dróg krajowych wynosi 20,89 km, wojewódzkich 9,57 km, powiatowych 85,14 km, gminnych 191,08 km. Powierzchnia dróg to 2,4 km², co stanowi około 3,5% powierzchni miasta.

Stan nawierzchni dróg jest zróżnicowany. Zaledwie 2/3 dróg (pod względem długości) w Kaliszu to drogi urządzone: o ulepszonej (bitumiczna, betonowa lub z kostki brukowej) lub nieulepszonej (brukowcowej lub tłuczniowej) nawierzchni.

Aż 28% dróg w Kaliszu pod względem długości (22% pod względem powierzchni) to drogi gruntowe – wzmocnione żwirem/żuzłem lub naturalne (z gruntu rodzimego), jednak widoczna jest znakomita przewaga dróg o nawierzchni twardej. Od 2005 roku urządzono w Kaliszu 52,9 km (ponad 0,36 km²) dróg, co daje wzrost o 31% pod względem długości w latach 2005-2011. Generalnie nawierzchnie ulic wykonanych bądź zmodernizowanych w ostatnich latach, charakteryzują się dobrym stanem technicznym. Istnieją jednak odcinki dróg o zniszczonych nawierzchniach. Miasto posiada wiele dróg o nawierzchni gruntowej, występujących głównie w rejonach nowopowstałych osiedli mieszkaniowych oraz stosunkowo niedawno przejętych

przez miasto terenów przyległych miejscowości (Sulisławice, Dobrzec). Szybki rozwój w dziedzinie motoryzacji oraz przemian strukturalno-przestrzennych doprowadził do przeciążenia układu istniejącej sieci dróg publicznych (szczególnie w rejonie śródmieścia). Obecnie niezwłocznego uporządkowania wymaga ruch w centrum miasta, które jest obciążone – oprócz ruchu typowo wewnętrznego – ruchem tranzytowym. Układ przestrzenny Kalisza ukształtował się już w okresie średniowiecza, na jego bazie następowało dalsze formowanie się sieci osadniczej, w tym sieci ulic i dróg, stanowiących układ komunikacyjny miasta. Nie bez znaczenia dla tego procesu była konieczność tworzenia dużej liczby mostów na rzekach i kanałach przecinających miasto. Proces tworzenia układu transportowego trwa nadal, rozwój gospodarczy Kalisza wymaga efektywnego kształtowania układu dróg. W ciągu istniejącej sieci dróg miejskich zlokalizowane są 33 obiekty mostowe o łącznej długości 1250,04 m [dane ZDM w Kaliszu]. Około połowa obiektów mostowych wybudowana została do roku 1970. Z wykonanych przeglądów oraz ekspertyz obiektów mostowych wynika, że niektóre z nich wymagają gruntownych napraw lub przebudowy [Uchwała Rady Miejskiej Kalisza w sprawie przyjęcia Planu Rozwoju Lokalnego..., 2006]. Poza nakładami na pokrycie kosztów prac związanych z budową sieci dróg i infrastruktury technicznej, miasto ponosi dodatkowo wydatki związane z wykupem gruntów przeznaczonych pod drogi lub wypłatą odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością miasta, miasta na prawach powiatu lub (z uwagi na fakt, iż Prezydent Miasta Kalisza – miasta na prawach powiatu, wykonując zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, zajmuje się również gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa) wchodzą w skład zasobu Skarbu Państwa [Borodo, 2008]. Wydzielanie gruntów pod drogi

Wykres 1

Struktura długości dróg w Kaliszu (stan na 31.12.2011r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZDM w Kaliszu

publiczne (a także budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji) jest, na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami [Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 6.1], celem publicznym. Wydzielenie części nieruchomości na cel drogowy może nastąpić zgodnie z planem miejscowym, jeśli taki obowiązuje oraz niezależnie od ustaleń planu miejscowego (lub w przypadku braku planu, niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej [Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 95.6]. W przypadku wykupu gruntów przez miasto dochodzi do rokowań pomiędzy Prezydentem Miasta a właścicielem nieruchomości. Jeśli w drodze rokowań dochodzi do ustalenia wysokości ceny sprzedaży lub odszkodowania, nieruchomość lub jej część może zostać włączona do zasobu gminnego (lub powiatowego) w drodze jej sprzedaży miastu Kalisz (miastu na prawach powiatu). Zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, cena nie powinna przekraczać wartości nieruchomości lub jej części. W przypadku wypłaty odszkodowania za nieruchomość lub jej część, która z mocy prawa przeszła na własność miasta Kalisza lub miasta na prawach powiatu, w przypadku gdy nie podejmuje się negocjacji dotyczących wysokości odszkodowania, jego wysokość ustalana jest na podstawie wartości rynkowej nieruchomości lub jej części. Odszkodowanie przysługuje w następujących przypadkach:

- działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne (gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe) lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych z nieruchomości, których podział został dokonany na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego [Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 98],
- działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących z nieruchomości objętych scalem i podziałem [Ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997, art. 105],
- działek gruntu wydzielonych zgodnie z art. 24e ustawy z dnia 7 września 2007r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2010r. Nr 26, poz. 133 i Nr 127, poz. 857),
- działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi [Ustawa o szczególnych zasadach

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, 2003],

- działek gruntu zajętych pod drogi publiczne [Ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, 1998, art. 73.1].

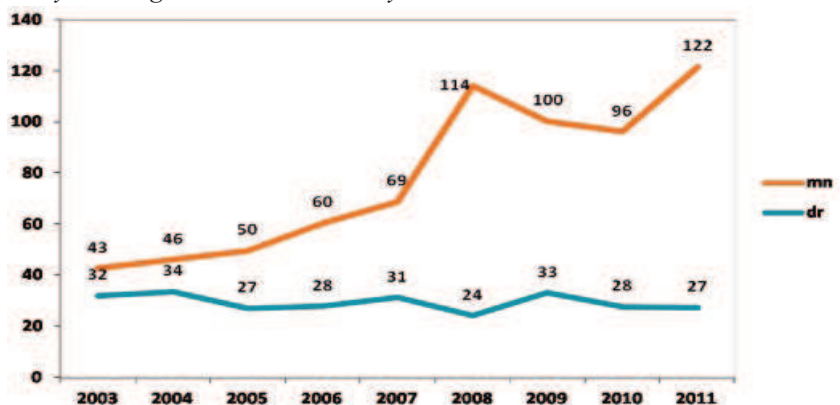
Ustalenie odszkodowania za działki gruntu przeznaczone i zajęte pod drogi publiczne stanowiło od dnia wejścia w życie zmian dokonanych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, 2005] zasadniczy problem, w przepisach prawa dokonano bowiem sztucznego podziału gruntów mających w praktyce to samo docelowe przeznaczenie i zróżnicowano sposób określania ich wartości, bądź ustalania odszkodowania należnego za te grunty. I tak w różnych sytuacjach ustalana była różna wysokość odszkodowania, wynikająca często ze skrajnie zróżnicowanych wartości jednostkowych gruntu, co budziło kontrowersje wśród podmiotów bezpośrednio związanych z procesem wyceny nieruchomości (rzeczoznawcy majątkowi), a także wypłaty odszkodowania (jednostki samorządu terytorialnego). Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, za grunty zajęte pod drogi należało się odszkodowanie wynikające z wartości gruntów przyległych do działki, która przeszła na własność miasta (lub miasta na prawach powiatu czy Skarbu Państwa) [Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, 2005, §36.2.2]. Zasada powyższa znalazła

uzasadnienie w fakcie, iż obecnie trudno ustalić charakter gruntów, które zostały pod drogę zajęte kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat temu, brak bowiem dokumentacji (protokołów przejęcia, planów miejscowych, dokumentacji fotograficznej, wiarygodnych i rzetelnych relacji świadków) jednoznacznie wskazujących na przeznaczenie czy sposób wykorzystania gruntów przed ich zajęciem. Ustawodawca postanowił ustalić odszkodowanie na poziomie często wyższym niż ceny transakcyjne gruntów przeznaczonych pod drogi (ustalane w drodze rokowań). Drogi funkcjonujące od wielu lat położone są obecnie najczęściej na terenach zurbanizowanych, zabudowanych, o różnego rodzaju przeznaczeniu. Wartość gruntów na tych terenach często kilkakrotnie przewyższa wartość gruntów „drogowych”. Z kolei pozostałe grunty wyceniane były na podstawie cen transakcyjnych uzyskiwanych za grunty o przeznaczeniu drogowym. Ceny te utrzymywane są zazwyczaj na dość niskim poziomie, wynikającym z zasady racjonalnego gospodarowania. Kolejna zmiana rozporządzenia w sprawie wyceny jednoznacznie wskazują, iż w przypadku ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości wyłączone lub przejęte z mocy prawa należy uwzględnić przepisy art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odszkodowanie odzwierciedla więc wartość rzeczy utraconej [Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny..., 2011].

Wykres 2 przedstawia porównanie średnich cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz pod drogi w latach 2003-2011 w Kaliszu.

Wykres 2

Ceny średnie gruntów niezabudowanych w Kaliszu w latach 2003-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z aktów notarialnych oraz Rejestru Cen i Wartości Urzędu Miejskiego w Kaliszu

Z analizy cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych o przeznaczeniu mieszkaniowym jednorodzinnym w latach 2003-2011 w Kaliszu wynika, iż średnia cena jednostkowa gruntu wzrosła z roku na rok (do 2008 roku, w kolejnych latach nastąpiła delikatna korekta). W analizowanym okresie średnie ceny transakcyjne gruntów mieszkaniowych jednorodzinnych wzrosły ponad dwukrotnie. Analiza cen gruntów niezabudowanych (analizie nie poddano wartości nakładów poniesionych przez właścicieli na działkach gruntu) przeznaczonych pod drogi wskazuje natomiast, iż polityka miasta zmierza ku minimalizacji wydatków budżetowych w zakresie finansowaniu tego typu inwestycji. Po porównaniu jednostkowych cen średnich w latach 2003-2011 stwierdzić można, iż w niektórych latach ceny średnie były niższe niż w roku poprzednim. Szczegółowa analiza transakcji pozwala znaleźć podstawową przyczynę takiego wyniku: w roku 2005 miały miejsce transakcje zawierane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, która realizując inwestycję liniową (droga krajowa numer 25), proponowała właścicielom nieruchomości ceny na poziomie jednakowym dla gruntów położonych na terenie miasta Kalisza, jak i poza jego granicami. Z kolei od roku 2008 przeważają transakcje na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowym jednorodzinym (zgodnie z planem miejscowym) [Uchwała Rady Miejskiej Kalisza w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sulisławice – Kolonia Sulisławice”, 2006], jednak wykorzystywanych wciąż w celach rolniczych – grunty te zostały włączone do granic miasta 1 stycznia 2000 roku. Podobnie w 2011 odnotowano transakcje pod drogę krajową, która przebiegać będzie przez użytkowane rolniczo tereny sołectwa Dobrzec. Z uwagi na charakter gruntów, w przeważającej części brak jakiegokolwiek zabudowy, brak dostępu do infrastruktury, Miasto Kalisz stawało się właścicielem przedmiotowych gruntów ponosząc najczęściej koszt 20-35zł/m². Ogólna analiza cen transakcyjnych gruntów przeznaczonych pod drogi pokazuje, iż poziom cen był raczej stabilny, oscylował wokół trendu rosnącego w stopniu znikomym. Oznacza to, że Miasto Kalisz nie uwzględniało w określaniu wysokości ceny gruntu przeznaczonego pod drogi wzrostu cen nieruchomości na rynku lokalnym, ale także krajowym.

Wykres 3 i Wykres 4 przedstawiają charakterystykę transakcji na krajowym rynku nieruchomości w latach 2003-2010.

Analiza powyższych danych pozwala zauważyć, iż przeciętna wartość transakcji w latach 2004-2008 wzrosła (w roku 2004 nastąpił 3% spadek średniej wartości transakcji w stosunku do roku poprzedniego). Następnie zauważalny jest drastyczny spadek zarówno wartości transakcji ogółem, jak i ich liczby, aż do roku 2010, kiedy następuje korekta. Tendencje te odwzorowuje rynek kaliski, jednak zauważalne jest około roczne opóźnienie w reakcji na zjawiska możliwe do zaobserwowania w największych miastach.

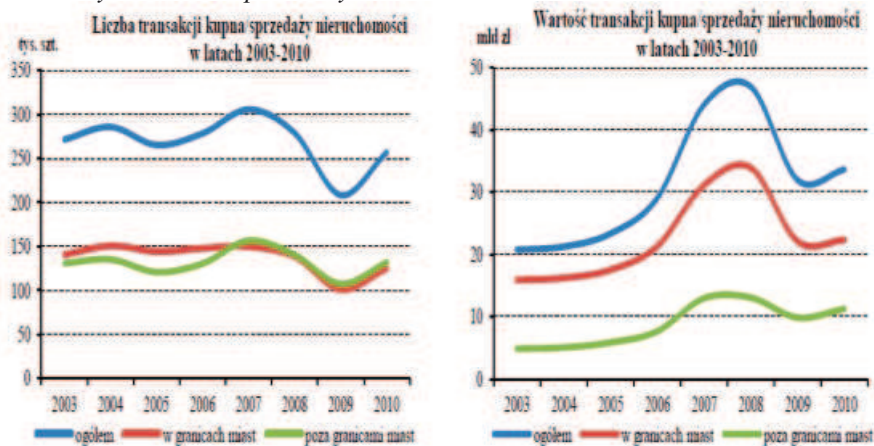
Sformułowanie przepisów prawa dotyczących wyceny nieruchomości w sposób aktualnie obowiązujący prowadzi do pewnego paradoksu – za część gruntów przeznaczonych pod drogi

właścicielom nieruchomości należy się odszkodowanie w wysokości wartości gruntu przyległego, na przykład mieszkaniowego jednorodzinnego, za inne grunty wypłacane jest odszkodowanie za grunt o przeznaczeniu drogowym lub dochodzi do zawarcia umowy kupna – sprzedaży – na poziomie cen gruntów „drogowych”, przy czym grunty te są nawet kilkakrotnie mniej cenne od gruntów o przeznaczeniu budowlanym. Istnieje niebezpieczeństwo, iż w niedalekiej przyszłości środki publiczne przeznaczone będą w ogromnej części na wykup gruntów i wypłatę odszkodowań, natomiast proces budowy dróg oraz innych elementów infrastruktury technicznej może zostać spowolniony lub zahamowany.

W ostatnich dziesięciu latach Miasto Kalisz zapłaciło ponad 22 miliony złotych za nieruchomości, na terenie których zaplanowano przebieg dróg.

Wykres 3

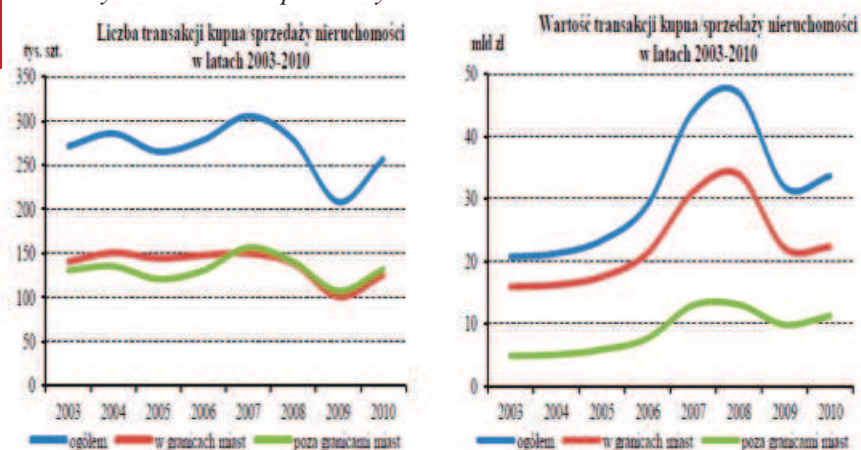
Zmiany ilościowe na polskim rynku nieruchomości w latach 2003–2010



Źródło: „Obrót nieruchomościami w 2010 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2011.

Wykres 4

Zmiany wartościowe na polskim rynku nieruchomości w latach 2003–2010



Źródło: „Obrót nieruchomościami w 2010 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, wrzesień 2008.

Tabela 4

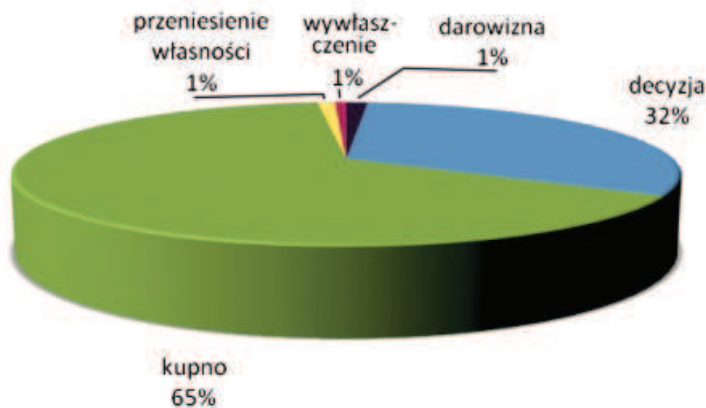
Nabywanie gruntów pod drogi w Kaliszu w latach 2002 – 2011

Rok	Środki przeznaczone na nabycie gruntów pod drogi	Liczba postępowań
2002	633 007	36
2003	476 143	10
2004	1 215 865	46
2005	976 742	44
2006	1 163 967	38
2007	785 550	45
2008	1 523 659	40
2009	7 022 426	74
2010	3 084 291	59
2011	5 642 531	82
Razem	22 524 180	474

Źródło: badania własne

Wykres 5

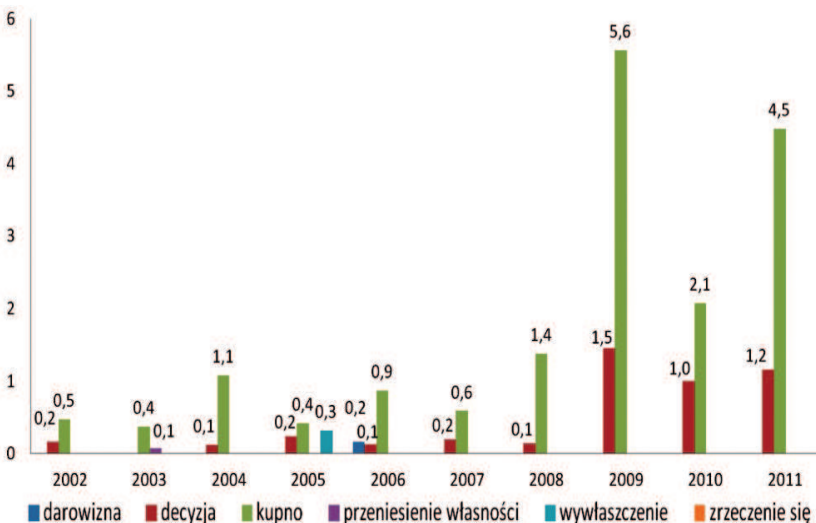
Formy nabycia gruntów pod drogi w Kaliszu w latach 2002-2011



Źródło: badania własne

Wykres 6

Wartość transakcji i odszkodowań dotyczących nieruchomości przejętych pod drogi w latach 2002-2011 [mln zł]



Źródło: badania własne

Wyraźnie widoczna jest dominacja nabywania gruntów pod drogi w formie umowy kupna-sprzedaży, w ten sposób miasto od 2002 roku stało się właścicielem blisko trzech czwartych powierzchni gruntów. Co dziesiąta transakcja kupna realizowana jest w postaci wymiany barterowej – gdzie Miasto oferuje nieruchomość zamienną. Procentowy rozkład form nabycia gruntów pod drogi przedstawiono na Wykresie 5.

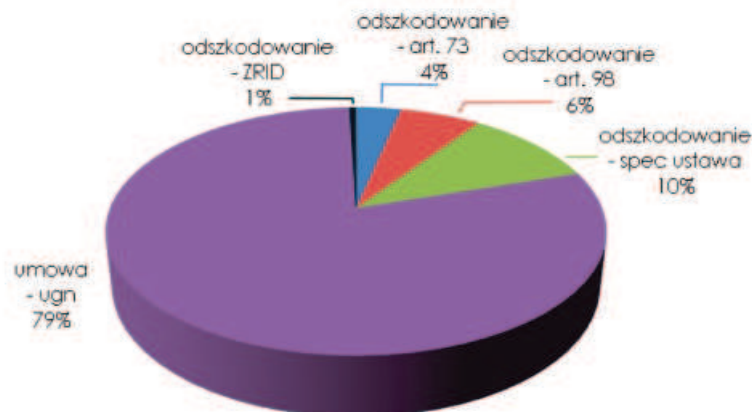
Wśród wypłaconych odszkodowań rosnącą rolę pełnią wypłacane za nieruchomości przejęte na podstawie przepisów Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z 2003 roku. Odszkodowania z tytułu przejścia nieruchomości przeznaczonych pod drogi na własność Miasta, na skutek podziału dokonanego na wniosek właściciela, stanowią dość nieliczną grupę (zaledwie 8% wszystkich postępowań), natomiast co szóste postępowanie dotyczyło w ostatnich dziesięciu latach odszkodowań wypłacanych na podstawie przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z 1998 roku – dla gruntów zajętych pod drogi publiczne. Wartość transakcji i odszkodowań dotyczących nieruchomości przejętych pod drogi w latach 2002-2011 przedstawiono na Wykresie 6.

Największy udział w wydatkach Miasta Kalisza na nabycie nieruchomości przeznaczonych pod drogi ma najliczniejsza grupa – nieruchomości nabywane w drodze umowy kupna-sprzedaży, gdzie cena podlega negocjacom – blisko 80% wydatków. Procentowy rozkład sposobu nabycia nieruchomości przeznaczonych pod drogi w latach 2002-2011 przedstawiono na Wykresie 7.

Uwagę zwraca także grupa nieruchomości nabywanych w drodze tzw. Specustawy (Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z 2003 roku). Ostatnie trzy lata pokazują, iż jest to szybki i skuteczny sposób pozyskiwania gruntów na cele budowy infrastruktury: zaledwie trzy lata funkcjonowania tego typu rozwiązań na terenie miasta skutkują przyspieszeniem prac, ale także zwiększeniem wydatków na pozyskanie terenów pod inwestycje drogowe. W omawianym okresie co piąte postępowanie toczone było na skutek wydania decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej. Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej przez Prezydenta Miasta powoduje natychmiastową zmianę właściciela nieruchomości, co umożliwia bezzwłoczne przystąpienie

Wykres 7

Wartość nieruchomości przeznaczonych pod drogi w okresie 2002-2011 z uwzględnieniem sposobu nabycia



Źródło: badania własne

gdyby prawo własności zostało zbyte w ramach wolnej woli właściciela, bez zastosowania przymusu w postaci wywłaszczenia. Wywłaszczenie nie może służyć wypłacie odszkodowania w wysokości nieadekwatnej do wartości prawa własności.

Najczęściej więc odszkodowanie wypłacane jest za część nieruchomości, z której wydzielono działkę pod drogę, tymczasem w przypadku negocjacji zmierzających do zawarcia umowy kupna-sprzedaży, rozmowy dotyczą działki przeznaczonej pod drogę, gdzie dominującym czynnikiem nie jest fakt, z jakiego rodzaju nieruchomości została ona wydzielona.

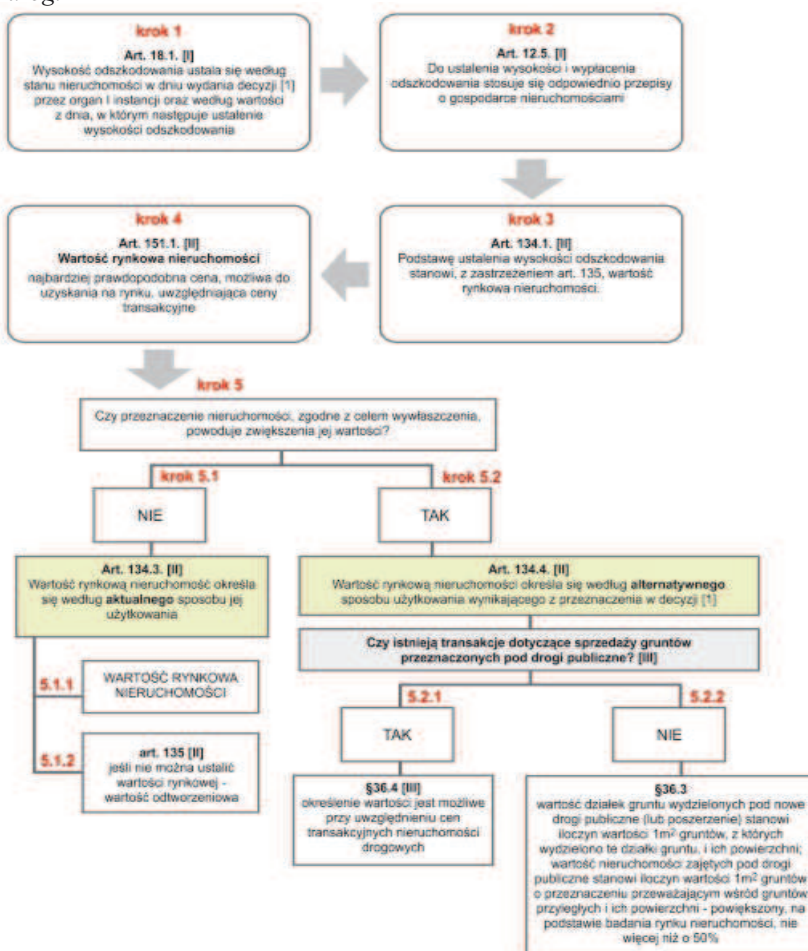
Procedurę wynikającą z przepisów prawa w przypadku ustalenia wysokości odszkodowania przedstawia Schemat 2.

do realizacji inwestycji. Odszkodowania ustalane są w dalszej kolejności, według stanu i przeznaczenia nieruchomości z dnia wydania decyzji oraz cen z dnia wydania decyzji o odszkodowaniu, odszkodowanie ustalane jest z uwzględnieniem zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Wysokość odszkodowania za grunt przejęty pod drogę znacznie przewyższa cenę nieruchomości „drogowych”, które są przedmiotem obrotu. Wynika to z faktu, iż odszkodowanie ustalane jest na podstawie przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami, a konkretnie art. 134 ustawy, który stanowi, iż podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi, z zastrzeżeniem art. 135, wartość rynkowa nieruchomości. Zgodnie z powyższym przepisem, przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.

W art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca pokreślił, iż odszkodowanie za wywłaszczenie nie może swoją wysokością różnić się od należności możliwej do otrzymania w obrocie cywilnoprawnym,

Schemat 2

Procedura ustalania wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi



[I] Ustawa z dnia 10.04.2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

[II] Ustawa z dnia 21.08.1997r. o gospodarce nieruchomościami

[III] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.09.2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego

[1] Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Źródło: opracowanie własne

Postępowania odszkodowawcze prowadzone na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień 29 października 1998r.; nie uwzględnia się nakładów dokonanych przez osobę uprawnioną po utracie prawa do władania gruntem, ceny z dnia wydania decyzji o odszkodowaniu) od czasu zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie ceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego w 2006 roku, kiedy grunty podzielono na przeznaczone i zajęte pod drogi, podobnie uwzględnia zasadę korzyści dla osób pozbawionych praw do nieruchomości. Wysokość odszkodowania za tego typu nieruchomości określa się na podstawie wartości grunty o przeznaczeniu dominującym wśród grunty przyległych. Różnica w stosunku do grunty przeznaczonych pod drogi w planie miejscowym czy w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi wynika z faktu, iż co prawda prawne przejęcie grunty nastąpiło z dniem 29 października 1998 roku, jednak tego typu nieruchomości zajęte pod drogi zostały w latach tak odległych, że często nie sposób ustalić ich ówczesnego przeznaczenia.

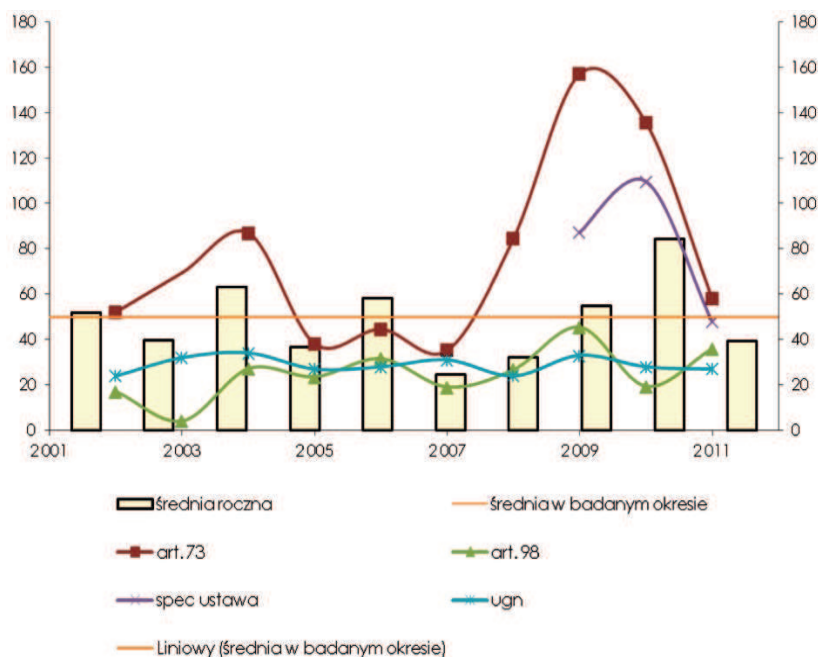
Na Wykresie 8 przedstawiono średnie ceny grunty przejętych pod drogi w latach 2002-2011.

Wyraźnie widoczna jest następująca zależność: w trybie przejmowania nieruchomości za odszkodowaniem, które nie podlega negocjacji (art. 73 oraz spec ustawa), średnie ceny jednostkowe grunty są wyższe, niż w przypadku odszkodowań podlegających negocjacji (art. 98) oraz w przypadku nabycia grunty w drodze umowy kupna-sprzedaży.



Wykres 8

Średnie ceny grunty przejętych pod drogi w latach 2002-2011



Źródło: badania własne

Rola planowania przestrzennego w przygotowywaniu terenów pod inwestycje

Zrównoważony rozwój, zgodnie z Planem Rozwoju Lokalnego Miasta Kalisza na lata 2006-2013, jest podstawowym celem działania samorządu: zapewnia osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który warunkowany jest między innymi aktywnością gospodarczą ludności, aktualną liczbą miejsc pracy oraz tworzeniem nowych, wiedzą i umiejętnościami kapitału ludzkiego, technologią wytwarzania i stopniem jej nowoczesności [Samuelson, Nordhaus, 2007, str. 228]. Pobudzanie wzrostu gospodarczego czy wspieranie go może nastąpić, zgodnie z teorią zrównoważonego rozwoju, poprzez przygotowanie przez władze Miasta terenów pod nowe inwestycje, które pobudzają rozwój lokalnej gospodarki i tworzenie nowych miejsc pracy. Podaż odpowiednio przygotowanych terenów pod nowe inwestycje w Polsce nadal jest niewielka, niestety oferta inwestycyjna miasta Kalisza nie poprawia ogólnopolskich statystyk. W badaniu atrakcyjności

inwestycyjnej podregionów dla działalności przemysłowej i działalności zaawansowanej technologicznie w 2011 roku [Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski, 2011] podregion kaliski znalazł się w przedziale o niskim stopniu atrakcyjności. W analizie brano pod uwagę podstawowe parametry decydujące o lokalizacji przedsiębiorstwa: wielkość zasobów pracy, dostępność transportową, wysokość kosztów pracy oraz poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej. Podregion kaliski jest słabo uprzemysłowiony, cechuje się stosunkowo niską dostępnością transportową i małymi zasobami wykwalifikowanych pracowników. Szansą tego obszaru Miasta mogłyby być niskie koszty działalności (na przykład zwolnienia z podatku od nieruchomości) oraz korzyści oferowane przez specjalne strefy (podstrefy) ekonomiczne. Z kolei w analizie atrakcyjności inwestycyjnej podregionów dla działalności usługowej oraz zaawansowanej technologicznie podregion kaliski plasuje się pośrodku skali – osiąga ocenę przeciętną.

Istotną rolę w pobudzaniu wzrostu gospodarczego miasta odgrywać może także rozwój infrastruktury technicznej, w szczególności sieci dróg.

Schemat 3

Uwarunkowania komunikacyjne miasta Kalisza i rozwój komunikacji

STAN AKTUALNY



STAN PLANOWANY



Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kalisza

Aktualny układ komunikacyjny jest dla miasta niewystarczający, w związku z tym władze Miasta planują rozwój sieci komunikacyjnej miasta. Schemat 3 przedstawia aktualną oraz planowaną sytuację komunikacyjną w mieście. Wyraźnie widoczne jest niezbędne już dziś odciążenie rejonu śródmieścia poprzez planowaną i częściowo już realizowaną budowę układu obwodnic wewnętrznych.

Wnioski

Aktywność Miasta Kalisza jest widoczna na lokalnym rynku nieruchomości. Miasto Kalisz w okresie 2002-2011 przejęło na cele budowy infrastruktury technicznej ponad 470 nieruchomości o powierzchni około 57 hektarów. Wartość tych nieruchomości to w sumie 22 miliony złotych. Na cele publiczne (drogi, wały prze-

ciwopowodziowe, poszerzenie cmentarza komunalnego, stacje transformatorowe) zakupiono ponad 320 nieruchomości, za ponad 150 wypłacono odszkodowania.

Zapewnienie zrównoważonego rozwoju miasta Kalisza wymaga planowania strategicznego, które łączy problematykę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Doceniając wagę planowania długookresowego, organy miasta, z udziałem specjalistów, opracowały „Strategię Rozwoju Kalisza na lata 2004-2013”, która jest podstawowym dokumentem decyzyjnym, określającym kierunki działania w długim okresie oraz stanowiącym podstawę planowania operacyjnego. Plan strategiczny miasta jest elastyczny, cele ulegają modyfikacji w związku z pojawianiem się zmian w otoczeniu.

Realizacja jednego z najistotniejszych działań w dążeniu do zrównoważonego rozwoju Kalisza, kształtowania

ładu przestrzennego i infrastrukturalnego, wymaga inwestycji wspierających wzrost konkurencyjności miasta. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe, jeśli miasto skoncentruje wydatki inwestycyjne na budowę, rozbudowę i modernizację dróg, także zewnętrznych, które są niezbędne z uwagi na ograniczoną makro dostępność Miasta spowodowaną między innymi lokalizacją z dala od istniejących i planowanych autostrad. Ważne są także inwestycje w innego rodzaju infrastrukturę techniczną. Konieczne jest stworzenie warunków niematerialnych do zwiększania aktywności gospodarczej na terenie miasta. Cele strategiczne Kalisza oraz wszelkie działania podejmowane przez organy miasta powinny być spójne z celami strategicznymi województwa wielkopolskiego oraz odzwierciedlać kierunki długofalowej polityki społeczno gospodarczej kraju.

Literatura

1. Adamczyk J., Nitkiewicz T., *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
2. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, red. Kalinowski T., Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.
3. Bień A.K.R.J., Nowecki G., *Kataster i podatek od nieruchomości, cz. I*, Monitor Podatkowy nr 2/1995.
4. Borodo A., *Samorząd terytorialny: system prawno finansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
5. *Encyklopedia Prawa*, red. Kalina-Prasznic U., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.

6. *Giordano K., Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2006.*
7. *Główny Urząd Statystyczny, „Transakcje kupna/sprzedaży nieruchomości w 2007r.”, Warszawa, wrzesień 2008 roku.*
8. *Główny Urząd Statystyczny, „Obrót nieruchomościami w 2010r.”, Warszawa, wrzesień 2008.*
9. *Kopaliński W., Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, pierwsze wydanie w Internecie, www.sloownik-online.pl/kopalinski.*
10. *Kucharska Stasiak E., Nieruchomość a rynek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.*
11. *Nogalski B., Klimek A., Nikel M.E., Zmiany strukturalne w służbie geodezyjnej i kartograficznej. Mogą czy konieczność? – materiały konferencyjne z XIII Konferencji Naukowo-technicznej z cyklu „Kataster nieruchomości” na temat „Kierunki modernizacji katastru nieruchomości z punktu widzenia pełnionej funkcji”, Kalisz 18-19 września 2008.*
12. *Samuelson P., Nordhaus W., Ekonomia, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.*
13. *Strategia Rozwoju Transportu w Kaliszu na lata 2008 - 2020 wraz z Programem Rozwoju Transportu w Kaliszu na lata 2008–2013, Warszawa–Kalisz, 2008.*
14. *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju, red. Graczyk A., Katedr Ekonomiki Ekologicznej Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Białystok-Wrocław 2007.*
15. *Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003.*
16. *Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.01.142.1591 z późn. zm.).*
17. *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 Nr 115 poz. 741 z późniejszymi zmianami).*
18. *Ustawa z dnia 13 października 1998r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.).*
19. *Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r. z późn. zm.).*
20. *Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 10.05.2003r. z późn. zm.).*
21. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z dnia 2 maja 2001r.).*
22. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.*
23. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 196 poz. 1628 z dnia 7 października 2005r.).*
24. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 165 z dnia 11.08.2011r., poz. 985).*
25. *Uchwała nr XXI/337/2004 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 30 czerwca 2004 roku w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej.*
26. *Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr XXXIV/527/2005 z dnia 30.06.2005r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Kalisza.*
27. *Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr XLI/643/2006 z dnia 2 marca 2006r. w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sulisławice – Kolonia Sulisławice.*
28. *Uchwała Nr XLVIII/713/2006 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 czerwca 2006r. w sprawie przyjęcia Planu Rozwoju Lokalnego Miasta Kalisza na lata 2006-2013 z załącznikiem – Plan rozwoju lokalnego miasta Kalisza na lata 2006-2013.*
29. *Uchwała Nr V/44/2007 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 25 stycznia 2007 roku w sprawie przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości.*
30. *Uchwała Nr XXV/388/2008 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 26 czerwca 2008 roku w sprawie scalenia i podziału nieruchomości położonych w Kaliszu pomiędzy ulicami: Warszawską, Botaniczną i Olszową.*
31. *Uchwała Nr XXVI/401/2008 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 września 2008 roku zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej.*
32. *Uchwała Nr XLVI/663/2010 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 25 marca 2010 roku zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej od wybudowania infrastruktury technicznej.*
33. *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia dotycząca postępowania na „Sporządzanie wycen lub opinii dla nieruchomości położonych na terenie miasta Kalisza dla potrzeb Wydziału Geodezji i Kartografii”, Urząd Miejski w Kaliszu, Kalisz, 18 grudnia 2007 roku.*
34. *Strategia Rozwoju Transportu w Kaliszu na lata 2008 - 2020 wraz z Programem Rozwoju Transportu w Kaliszu na lata 2008–2013, Warszawa, Kalisz 2008.*
35. *Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych na lata 2011 – 2013, PWiK Sp. z o.o. w Kaliszu, Kalisz 2010.*