

KOSZT NABYCIA PRAW DO NIERUCHOMOŚCI W PROCESIE REALIZACJI INWESTYCJI DROGOWYCH

DATA PRZESŁANIA: 30.06.2016 | DATA AKCEPTACJI: 5.07.2016 | KODY JEL: R11, R33, R42

Maria Trojanek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Zarządzania
e-mail: m.trojanek@ue.poznan.pl

Izabela Rącka

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu
Wydział Zarządzania
e-mail: i.racka@pwsz.kalisz.pl

STRESZCZENIE

Problem niewystarczającej, przestarzałej, o odpowiedniej jakości infrastruktury transportowej, a niekiedy jej braku dotyczy wielu polskich miast i wpływa negatywnie zarówno na konkurencyjność polskich obszarów miejskich wobec miast Europy Zachodniej, jak i na brak motywacji ludności do zmiany stylu życia na zdrowszy i bardziej ekologiczny w kontekście wykorzystywanych środków transportu. Jednym z warunków poprawy sytuacji transportowej jest budowa dróg, które poprawią dostępność komunikacyjną miast oraz przyspieszą ich rozwój gospodarczy.

W pracy przedstawiono problemy pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem gruntów przeznaczonych pod drogi, na przykładzie Kalisza. W grupie celów operacyjnych miasta w strategii rozwoju miasta na lata 2014–2020 (cel strategiczny: Kalisz – funkcjonalne miasto) znalazła się poprawa dostępności zewnętrznej i jakości infrastruktury transportowej, przejawiająca się w budowie nowych dróg, w tym obwodnic miasta w ciągu dróg krajowych, obwodnic wewnętrznych, jak również w zwiększeniu jakości infrastruktury drogowej już istniejącej, zapewnieniu dogodnych miejsc parkingowych, budowie spójnej infrastruktury rowerowej. Zarysowany kierunek jest kontynuacją wcześniej obowiązującej strategii miasta, której jednym z celów strategicznych było kształtowanie ładu przestrzennego i infrastrukturalnego, między innymi poprzez dbałość o środowisko naturalne i podejmowanie szeroko pojętych działań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej.

Kluczową częścią opracowania jest wskazanie poziomu i struktury wydatków Kalisza związanych z pozyskaniem nieruchomości na cele budowy infrastruktury technicznej po 2000 roku. Na tle uwarunkowań prawnych przedstawiono dwie najbardziej znaczące formy pozyskania nowych terenów: negocjowana przez obie strony transakcji umowa kupna-sprzedaży oraz przejęcie nieruchomości z mocy prawa za słusznym

odszkodowaniem, a także wskazano korzyści i straty związane z zastosowaniem tych rozwiązań.

SŁOWA KLUCZOWE

rynek nieruchomości, drogi, inwestycje, infrastruktura transportowa

WPROWADZENIE

Poziom rozwoju gospodarczego warunkowany jest m.in. jakością infrastruktury. Rozbudowana infrastruktura techniczna przyciąga inwestycje zagraniczne. Badania, które Nourzad, Greenwold i Yang (2014) przeprowadzili w 46 krajach w latach 1980–2000 dowodzą, że rozmiar bazy infrastrukturalnej kraju (telekomunikacja, energetyka oraz sieć dróg i autostrad) pomaga poprawić krańcowy wpływ inwestycji zagranicznych na realne dochody na jednego mieszkańca. Z tego punktu widzenia, inwestycje w infrastrukturę drogową mają znaczenie w rozwoju regionu i wyjaśniają różnice międzyregionalne (Urrunaga, Aparicio, 2012). Inwestycje te realizowane są w różny sposób, np. samodzielnie lub w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (Haughton, McManus, 2012; Button, Daito, 2014).

Celem artykułu jest wskazanie poziomu i struktury wydatków Kalisza związanych z pozyskaniem nieruchomości na cele budowy infrastruktury drogowej po 2000 roku na tle transakcji z innego segmentu rynku nieruchomości. Przedstawiono dwie najbardziej znaczące formy pozyskania gruntów pod budowę dróg: transakcje rynkowe, gdzie cena jest negocjowana przez obie strony transakcji oraz przejęcie nieruchomości z mocy prawa za odszkodowaniem. Wskazano konsekwencje zastosowania tych rozwiązań. Podjęto także próbę oceny przydatności działań władz samorządowych w zakresie budowy infrastruktury oraz oszacowania stopnia akceptowalności proponowanych aktualnie kierunków zmian przez społeczność lokalną.

CHARAKTERYSTYKA LOKALNEJ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Kalisz jest miastem na prawach powiatu, jednym z czterech w województwie wielkopolskim, drugim co do wielkości. 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 31.12.2014 roku wynosiła 102 045 mieszkańców. W latach 1975–1998 miasto było siedzibą województwa kaliskiego. Obecnie, będąc miastem na prawach powiatu, Kalisz jest ważnym ośrodkiem administracyjnym, zlokalizowanym między dużymi miastami kraju (Poznaniem, Wrocławiem i Łodzią). Tak korzystne położenie i bliskość dużych ośrodków powinno sprzyjać rozwojowi miasta. Jednak miasto od wielu lat cechuje marazm; pomimo pojawiania się coraz liczniejszych inwestorów, którzy wpływają na poprawę sytuacji gospodarczej, w opinii wielu mieszkańców – miasto umiera. Próby ratowania organizmu miejskiego sprowadzały się w ostatnim dziesięcioleciu między innymi do szczególnej dbałości o infrastrukturę techniczną, której tworzenie było jednak głównie nadrabianiem zaległości w tej dziedzinie, a nie dorównywaniem do europejskich

standardów. Tymczasem w literaturze dotyczącej rozwoju lokalnego powszechny jest pogląd, że dobrze rozwinięta infrastruktura techniczna jest jednym z najważniejszych czynników rozwoju (Mickiewicz, 2011).

W kolejnej już strategii miasta jednym z celów strategicznych Kalisza jest poprawa jakości infrastruktury transportowej. Wraz z tzw. inwestycjami drogowymi realizowane powinny być zadania z zakresu budowy innych urządzeń infrastrukturalnych, jeśli nie zostały one wcześniej dostarczone mieszkańcom. Poprzez 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, 1997). W ramach działań miasto Kalisz pozyskało środki na realizację inwestycji w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej z Funduszu Spójności. Prace związane z powyższą inwestycją rozpoczęły się 15 lutego 2007 roku. Projekt ten obejmował budowę sieci kanalizacji sanitarnej o długości 82 354 m, w tym 7702,5 m kanałów tłocznych z 22 przepompowniami ścieków oraz sieci kanalizacji deszczowej o długości 24 637,5 m na osiedlach mieszkaniowych jednorodzinnych. Sieć wodna pokrywa niemal cały obszar miasta, obecnie na terenie Kalisza z usług wodociągowych korzysta 99,65% ludności (odsetek ludności w miastach korzystającej z sieci wodociągowej wynosi w Polsce 95,5%, a w województwie wielkopolskim – 96,8%) (dane PWiK Sp. z o.o.). Z sieci kanalizacyjnej z kolei korzysta 94,8% kaliszian (w województwie wielkopolskim – mniej niż 89%).

Tabela 1. Długość sieci infrastruktury technicznej w Kaliszu

Rok	Drogi gminne i powiatowe (km)	Sieć wodociągowa (km)	Sieć kanalizacyjna (km)	Sieć gazowa (km)
2003	376,21	225,99	142,61	165,98
2004	379,70	226,12	133,12	167,52
2005	390,80	227,17	133,47	173,31
2006	391,20	228,18	130,30	176,12
2007	406,00	228,18	131,97	176,12
2008	407,80	228,67	139,12	176,54
2009	427,20	233,39	143,98	181,67
2010	433,10	233,81	143,21	184,73
2011	465,60	237,69	156,47	188,27
2012	468,40	238,18	192,99	191,04
2013	467,70	242,69	216,52	194,86
2014	468,70	246,93	226,31	197,71

Źródło: GUS.

Niewielki dystans od trzech dużych miast czyni lokalizację Kalisza bardzo atrakcyjną, jednak jego dostępność komunikacyjna niewątpliwie jest jego słabą stroną. Problemy dotyczą zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej. 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 311 km, w tym długość dróg krajowych wynosi 20,9 km, wojewódzkich 9,6 km, powiatowych 88,9 km, gminnych 191,6 km. Powierzchnia dróg to 2,4 km², co stanowi około 3,5% powierzchni miasta.

Ważnym dla rozwoju regionalnego czynnikiem jest nie tylko budowa nowych dróg, ale także właściwe zarządzanie zasobami istniejącymi (Mickiewicz, 2011). Stan nawierzchni dróg jest zróżnicowany. Zaledwie 3/4 dróg (pod względem długości i powierzchni) w Kaliszu to drogi urządzone: o ulepszonej (bitumicznej, betonowej lub z kostki brukowej) lub nieulepszonej (brukowej lub tłuczniowej) nawierzchni. Aż 27% dróg w Kaliszu pod względem długości (24% pod względem powierzchni) to drogi gruntowe – wzmocnione żwirem/żużlem lub naturalne (z gruntu rodzimego), jednak widoczna jest znakomita przewaga dróg o nawierzchni twardej. Od 2005 do 2015 roku przybyło w Kaliszu ponad 16 km dróg, długość dróg urządzonych zwiększyła się o 55,6 km (powierzchnia o ponad 0,39 km²), co oznacza wzrost o 32% pod względem długości (27% pod względem powierzchni) w ostatnich dziesięciu latach. 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 wewnątrzmięjskiego – 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 34 obiekty mostowe o łącznej długości 1305 m. 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, jednak ogólnie w skali od 1 do 5 stan techniczny mostów oszacowano na 3,7, znać więc można, iż jest on powyżej przeciętnej (dane ZDM w Kaliszu).

KONSEKWENCJE BUDOWY INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Tworzenie nowej i modernizacja istniejącej infrastruktury ma rozmaite konsekwencje.

Do korzyści z budowy infrastruktury technicznej zaliczyć można w szczególności:

- wzrost wartości nieruchomości, które uzyskują dostęp do lepszej infrastruktury, możliwość pobierania opłaty adiacenckiej „infrastrukturalnej” przez miasto/gminę, stanowiącej wkład mieszkańców w koszt budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z której korzystają (Hełdak, Stacherzak, Kazak, 2012),
- poprawę jakości życia mieszkańców, w tym wzrost zatrudnienia i nowe kontrakty dla lokalnych firm (Walsh, Amponstira, 2013),
- lepszy wizerunek miasta/regionu i jego dostępność (Duensing, 2009),
- wzrost przewagi konkurencyjnej regionu (He, Duchin, 2009),
- zachętę dla inwestorów (Duensing, 2009).

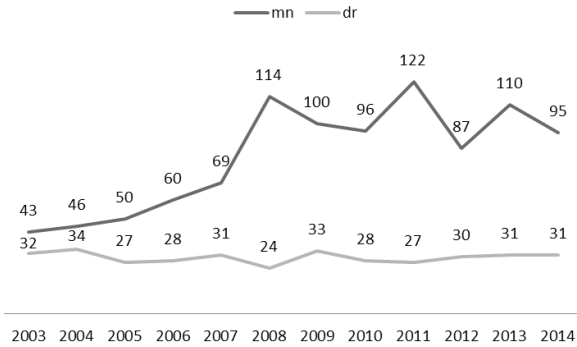
Rozbudowa infrastruktury drogowej niewątpliwie wspomaga rozwój gospodarczy. Kosztem budowy infrastruktury są natomiast nakłady, które należy na budowę ponieść, ale także środki, które należy przeznaczyć na zapewnienie terenu pod inwestycje. Ponadto budowa dróg może

generować wzrost zanieczyszczenia powietrza, hałas, powodować zakłócenia w ekosystemie (Fazlagić, 2002; Chrabąszcz, 2012; Ivanova, Masarova, 2013).

Szczególnie konsekwencje dotyczące możliwości generowania wpływów do budżetu przez zakończone inwestycje infrastrukturalne dotknęły Kalisz w zakresie wpływów głównie potencjalnych. Na terenie Kalisza obowiązywała od 2004 roku opłata adiacencka w wysokości 35% wzrostu wartości nieruchomości. Stawka opłaty została obniżona o 15 punktów procentowych w 2008 roku, ustalono opłatę na poziomie zbliżonym do średniej wynikającą ze stawek przyjętych w innych miastach i gminach. Po upływie czterech lat Rada Miejska zmieniła stanowisko w sprawie stawki z powodu negatywnego odbioru wysokiej, w opinii mieszkańców, opłaty. Pobieranie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy dróg postrzegano jako niesprawiedliwe z uwagi na fakt, iż inwestycje były przede wszystkim nadrobieniem zaległości i zaniedbań miasta w stosunku do jego mieszkańców. Uznano to także za możliwość finansowej zachęty właścicieli do podłączenia nieruchomości do wybudowanej infrastruktury technicznej (koszty ponosi właściciel nieruchomości). W 2010 roku stawkę obniżono do wysokości 1%, co w praktyce oznacza, iż opłata – z uwagi na koszty postępowania – nie jest naliczana. 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.

POZYSKIWANIE TERENÓW NA INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE

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 zlecone 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 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, 1997), 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, 1997). W przypadku wykupu gruntów przez miasto dochodzi do rokowań pomiędzy Prezydentem Miasta a właścicielem nieruchomości. Jeśli kończą się one ustaleniem wysokości ceny sprzedaży lub odszkodowania, nieruchomość lub jej część może zostać włączona do zasobu gminnego (lub powiatowego) w drodze jej sprzedaży Kaliszowi (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, kiedy nie podejmuje się negocjacji, wysokość odszkodowania ustalana jest na podstawie wartości rynkowej nieruchomości lub jej części. Na rysunku 1 przedstawiono porównanie średnich cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz pod drogi w latach 2003–2014 w Kaliszu.



Rysunek 1. Ceny średnie gruntów niezabudowanych w Kaliszu w latach 2003–2014

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych o przeznaczeniu mieszkaniowym jednorodzinnym w latach 2003–2014 w Kaliszu wynika, iż średnia cena jednostkowa gruntu wzrastała z roku na rok (do 2008 roku, w kolejnych latach odnotowano wahania cen średnich będące skutkiem zróżnicowania w zakresie popularności obszarów w strefie pośredniej i peryferyjnej miasta). W analizowanym okresie średnie ceny transakcyjne gruntów mieszkaniowych jednorodzinnych wzrosły ponad dwukrotnie. Analiza cen gruntów niezabudowanych (bez wartości nakładów poniesionych przez właścicieli) przeznaczonych pod drogi wskazuje natomiast, iż polityka miasta zmierza ku minimalizacji wydatków budżetowych w zakresie finansowania tego typu inwestycji. Od lat Kalisz staje się właścicielem gruntów przeznaczonych pod drogi ponosząc najczęściej koszt 20–35zł/m² w zależności od lokalizacji nieruchomości. Oznacza to, że miasto nie uwzględnia w określaniu wysokości ceny gruntu przeznaczonego pod drogi wzrostu cen nieruchomości na rynku lokalnym, ale także krajowym, a mieszkańcy sprzedający nieruchomości – fakt ten akceptują.

Obowiązujące przepisy prawa w zakresie wyceny nieruchomości nabywanych pod drogi dopuszczają, w zależności od sposobu nabycia, różne rozwiązania. Za część gruntów przeznaczonych pod drogi właścicielom nieruchomości należy się odszkodowanie w wysokości wartości gruntu przyległego, najczęściej budowlanego, 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 inwestycyjnym. 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, jak ma to miejsce w przypadku połączenia drogi krajowej 25 z drogą krajową 12 w Kaliszu.

W ostatnich trzynastu latach Kalisz zapłacił ponad 28 milionów złotych za nieruchomości, na których terenie zaplanowano przebieg dróg.

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. Mniej niż co dziesiąta transakcja kupna realizowana jest w postaci wymiany barterowej – gdzie miasto oferuje nieruchomość zamienną.

Tabela 2. Nabywanie gruntów pod drogi w Kaliszu w latach 2002–2014

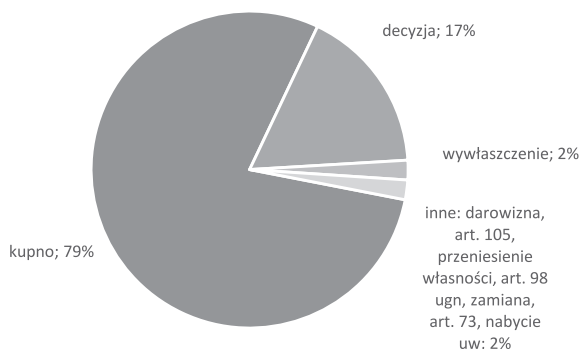
Rok	Środki przeznaczone na nabycie gruntów pod drogi (zł)	Liczba postępowań (szt.)
2002	633 007	36
2003	476 143	10
2004	1 215 865	46
2005	976 742	44
2006	1 163 967	38
2007	785 550	45
2008	1 523 659	40
2009	7 022 426	74
2010	3 084 291	59
2011	5 642 531	82
2012	1 631 230	55
2013	1 760 061	48
2014	2 277 732	48
Razem	28 193 203	625

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Kaliszu.

Wśród wypłaconych odszkodowań dominują obecnie te wypłacane za nieruchomości przejęte na podstawie przepisów Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z 2003 roku (Ustawa, 2003). Odszkodowania z tytułu przejścia nieruchomości przeznaczonych pod drogi na własność Miasta, na skutek podziału dokonanego na wniosek właściciela, są raczej nieliczne (zaledwie 7% wszystkich postępowań), natomiast co ósme postępowanie dotyczyło w ostatnich trzynastu latach odszkodowań wypłacanych na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z 1998 roku (Ustawa, 1998) – dla gruntów zajętych pod drogi publiczne (rys. 2).

Uwagę zwraca także grupa nieruchomości nabywanych w drodze tzw. specustawy (Ustawa, 2003), która umożliwia sprawniejsze pozyskiwanie gruntów w związku z lokalizacją inwestycji celu publicznego (Mickiewicz 2011; Siejka 2012). Ostatnie sześć lat pokazuje, iż jest to szybki i skuteczny sposób pozyskiwania gruntów na cele budowy infrastruktury: już w ciągu pierwszych trzech lat funkcjonowania tego rozwiązania na terenie miasta przyspieszono prace inwestycyjne, ale także zwiększono wydatki na pozyskanie terenów pod inwestycje drogowe. W okresie od 2009 roku co szóste postępowanie toczyło się na skutek wydania decyzji o lokalizacji inwestycji drogowej. Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej przez Prezydenta Miasta powoduje praktycznie natychmiastową zmianę właściciela nieruchomości, co umożliwia bezzwłoczne przystąpienie do realizacji inwestycji. Odszkodowania ustalone są w dalszej kolejności, według stanu i przeznaczenia nieruchomości z dnia wydania decyzji oraz cen z dnia wydania decyzji o odszkodowaniu, z uwzględnieniem zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Wysokość odszkodowania za grunt przejęty pod drogę znacznie przewyższa ceny nieruchomości „drogowych”, które są przedmiotem obrotu w Kaliszu. Wynika to z zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W efekcie odszkodowanie najczęściej 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

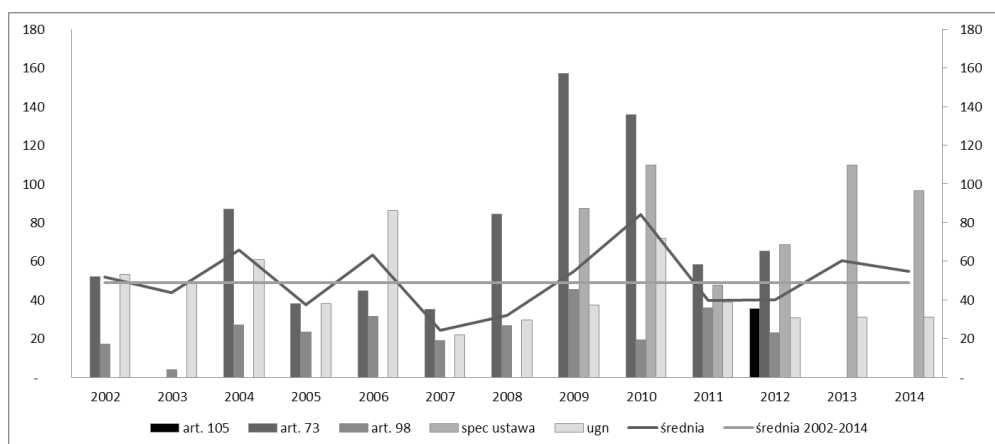
fakt, z jakiego rodzaju nieruchomości została ona wydzielona, nie jest dominującym czynnikiem wpływającym na cenę.



Rysunek 2. Wartość nieruchomości przeznaczonych pod drogi w okresie 2002–2014 z uwzględnieniem sposobu nabycia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Kaliszu.

Postępowania odszkodowawcze prowadzone na podstawie ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (stan nieruchomości przyjmuje się na dzień 29 października 1998 r.; nie uwzględnia się nakładów dokonanych przez osobę uprawnioną po utracie prawa do władania gruntem, wartość ustala się na dzień wydania decyzji o odszkodowaniu) ustały w Kaliszu w 2012 roku, stanowiły one zaledwie 2,6% wartości wszystkich przejęć nieruchomości przeznaczonych pod drogi w latach 2002–2012 (rys. 3).



Legenda: art. 105, art. 98 – Ustawa (1997); art. 73 – Ustawa (1998); spec ustawa – Ustawa (2003); ugn – nabycie w drodze umowy kupna-sprzedaży.

Rysunek 3. Średnie ceny gruntów przejętych pod drogi w latach 2002–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Kaliszu

Wyraźnie widoczna jest następująca zależność: w trybie przejmowania nieruchomości za odszkodowaniem, które nie podlega negocjacji (Ustawa, 1997, art. 105; Ustawa, 2003, art. 73), średnie ceny jednostkowe gruntów są najczęściej wyższe niż w przypadku odszkodowań podlegających negocjacji (Ustawa, 1997, art. 98) oraz w przypadku nabycia gruntu w drodze umowy.

PODSUMOWANIE

Aktywność Kalisza jest widoczna na lokalnym rynku nieruchomości. Miasto w okresie 2002–2014 przejęło na cele budowy infrastruktury technicznej ponad 600 nieruchomości o powierzchni około 70 hektarów. Wartość tych nieruchomości to w sumie ponad 26 milionów złotych.

Zapewnienie zrównoważonego rozwoju Kalisza wymaga planowania strategicznego, które łączy problematykę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Realizacja jednego z najistotniejszych działań w dążeniu do zrównoważonego rozwoju miasta, 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. Przedstawione w opracowaniu sposoby nabywania nieruchomości pod inwestycje publiczne różnią się pod względem opłacalności: nabywanie nieruchomości w drodze negocjacji jest rozwiązaniem tańszym, pozwalającym przeznaczyć więcej środków na prace inwestycyjne, natomiast przejmowanie gruntów na własność z mocy prawa pozwala znacznie przyspieszyć proces inwestycyjny.

Konieczne jest także podjęcie efektywnych działań, prowadzących do budowy dróg zewnętrznych, niezbędnych z uwagi na ograniczoną makrodostępność Kalisza, spowodowaną między innymi lokalizacją z dala od istniejących i planowanych autostrad. Ważne są także inwestycje w pozostałe rodzaje infrastruktury technicznej. Należy stworzyć warunki niematerialne niezbędne do zwiększania aktywności gospodarczej na terenie miasta. Cele strategiczne Kalisza oraz wszelkie działania podejmowane przez jego organy powinny być spójne z celami strategicznymi województwa wielkopolskiego oraz odzwierciedlać kierunki długofalowej polityki społeczno-gospodarczej kraju.

LITERATURA

- Borodo, A. (2008). *Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy*. Warszawa: LexisNexis.
- Button, K., Daito, N. (2014). Sharing Out the Costs of a Public-Private Partnership. *Applied Economics Letters*, 21 (4–6), 383–386.
- Chrabąszcz, K. (2012). Cechy regionalne a rozwój krajowej infrastruktury drogowej na przykładzie autostrady A4. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie. Prace z Zakresu Zarządzania*, 20 (1), 39–47.
- Duensing, D.E. (2009). Haleakala Highway: Bringing the World to Maui. *Journal of Pacific History*, 44 (3), 303–324.
- Fazlagić, J.A. (2002). Czy Polska potrzebuje autostrad? *Zeszyty Naukowe Katedry Usług. Working Papers*, 2.
- Haughton, G., McManus, Ph. (2012). Neoliberal Experiments with Urban Infrastructure: The Cross City Tunnel, Sydney. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (1), 90–105.
- He, L., Duchin, F. (2009). Regional Development in China: Interregional Transportation Infrastructure and Regional Comparative Advantage. *Economic Systems Research*, 21 (1), 3–22.

- Hełdak, M., Stacherzak, A., Kazak, J. (2012). Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20 (4), 89–100.
- Ivanova, E., Masarova, J. (2013). Importance of Road Infrastructure in the Economic Development and Competitiveness. *Economics & Management*, 18 (2), 263–274.
- Mickiewicz, P. (2011). Budowa dróg krajowych w polskich województwach jako uwarunkowanie zarządzania rozwojem regionalnym. *Współczesne Zarządzanie*, 1, 42–51.
- Nourzad, F., Greenwold, D.N., Yang, R. (2014). The Interaction Between FDI and Infrastructure Capital in the Development Process. *International Advances In Economic Research*, 20 (2), 203–212.
- Urrunaga, R., Aparicio, C. (2012). Infrastructure and Economic Growth in Peru. *CEPAL Review*, 107, 145–63.
- Walsh, J., Amponstira, F. (2013). Infrastructure Development and the Repositioning of Power in Three Mekong Region Capital Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3), 879–893.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z 21.08.1997 o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. nr 115, poz. 741, z późn. zm.
- Ustawa z 13.10.1998 Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Dz.U. nr 133, poz. 872, z późn. zm.
- Ustawa z 10.04.2003 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Dz.U. nr 80, poz. 721, z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Dz.U. nr 207, poz. 2109, z późn. zm.

The Cost of Acquisition of Property Rights in the Implementation of Road Projects

ABSTRACT | Inadequate and outdated transport infrastructure, often of low quality or sometimes non-existent, is a problem which concerns many Polish cities and which has a negative impact on the competitiveness of Polish urban areas in relation to the cities of Western Europe, as well as on the lack of motivation of residents to change their lifestyle to a healthier and greener in the context of the means of transport. One of the conditions to improve the transport situation is the construction of roads, which will improve transport accessibility of cities and accelerate their economic development.

The paper presents problems relating to the acquisition of property for public purposes. Particularly, land designated for roads in the City of Kalisz has been taken into account. In the group of operational objectives of the city in the City's Development Strategy for 2014–2020 (strategic objective: Kalisz – a functional city) was the improvement of external accessibility and quality of transport infrastructure, manifested in the construction of new roads, including ring roads, internal bypasses as well as increasing the quality of already existing road infrastructure, providing convenient parking spaces and construction of a coherent cycling infrastructure. This pathway was set as a continuation of previously approved strategy for the city, where one of the strategic objectives was shaping space and infrastructure, inter alia by taking care of the environment and taking broad measures of investment in technical infrastructure.

A key part of the study is to identify the level and structure of expenditure of Kalisz authorities, related to the acquisition of real estate for the construction of technical infrastructure

after the year 2000. Against the background of legal requirements, two of the most significant forms of acquiring new land have been presented: negotiation by both parties of the sale-purchase agreement and the acquisition of real estate under the law for fair compensation. Benefits and losses associated with these solutions have also been identified.

KEYWORDS | real estate market, roads, investments, transport infrastructure

Translated by Izabela Rącka