

Wojciech Nurek

STEK UWAG DO PROJEKTU PEWNEJ USTAWY (o drogach)

Niemal każdy z nas może samodzielnie i codziennie prowadzić własne badania nad stanem polskich autostrad i innych obiecanych dróg publicznych. Większość badań wykazuje, że akurat w tej, wybranej materii nie dzieje się w Polsce najlepiej. Wygodny wynalazek komunikacyjny, którym w wielu krajach są rozwinięte sieci drogowe, występuje w Polsce śladowo. Nasza, lokalna wersja wynalazku jest dziurawa i niedorozwinięta. Olbrzymie nadzieje rozbudza zagęszczenie ruchów sfer rządowych, które towarzyszą mającym się rzekomo odbyć w Polsce Mistrzostwom w Piłce Nożnej EURO 2012. W bogatym i zdobnym serwisie internetowym Ministerstwa Infrastruktury można znaleźć między innymi następujące zdanie: *Łączna wartość przyspieszanych zadań EURO 2012 wynosi 26 785 347 tys. zł.* Z informacji tej wyczytać można, że poczyniona kalkulacja kosztów osiągnęła precyzję najwyższą z możliwych. Z dokładnością do jednego tysiąca złotych oszacowano wartość *przyśpieszonych zadań*. Projektowane przepisy, na podstawie których planuje się wypłatę odszkodowań za przyśpieszone zajęcie nieruchomości przeznaczonych pod drogi oddała wiarę w imponującą precyzję przedstawionej kalkulacji. Zachodzą spore obawy, że właściciele nieruchomości czekają problemy. Szykowana jest dla nich długa i ciernista droga niezbędna do przejścia przed wyegzekwowaniem należnego im i obiecanego w konstytucji słusznego odszkodowania.

PROPOZYCJE NOWYCH PRZEPISÓW

Nie trzeba być szczególnym ekspertem by stwierdzić, że koszt wykupu nieruchomości przewidzianych pod drogi publiczne stanowi istotny element procesu „autostradyzacji” Polski. Jak by nie kombinować właścicielom nieruchomości należy się słuszne odszkodowanie. Dopóki mamy konstytucję w obecnym brzmieniu zasady tej ominąć nie można. Słuszne a więc odpowiednie, logiczne, trafne i sensowne. Podtykanie właścicielom nieruchomości propozycji które nie będą jednocześnie odpowiednie, sensowne, trafne i logiczne wytworzy problemy. Na podstawie dotychczasowej praktyki

można się nawet spodziewać, że proponowane przepisy przyczynią się do spiętrzenia problemów.

Śledząc pomysły zawarte w projekcie tzw. specustawy czyli *ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* można odnieść wrażenie, że troska o interesy właścicieli nieruchomości nie była oczkiem w głowie projektodawcy. Precyzja zaprezentowana we wskazywaniu kosztów *przyśpieszonych zadań* najprawdopodobniej nie występowała przy powstawaniu przepisów na definiowanie wysokości odszkodowania. Nowe pomysły na przepisy określające wysokość słusznego odszkodowania nie przedstawiają się obiecująco dla właścicieli nieruchomości, po których przejdą *przyśpieszone zadania* w postaci nowych polskich dróg.

W nowym pomyśle na szacowanie wysokości odszkodowania bazą do kalkulacji ma być wartość odtworzeniowa. Z ustawowej definicji tej kategorii wartości nieruchomości wynika, że jest ona używana wszędzie tam, gdzie nie występuje rynek nieruchomości. Jasno i dobitnie wyrażono to art. 135 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: *Jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową.* Stosowanie wartości odtworzeniowej nie budzi wątpliwości przy wycenie nieruchomości zabudowanych zaporami wodnymi. Ponieważ zapór nie ma w obrocie ratunkiem może być faktycznie wartość odtworzeniowa. Jednak wszędzie tam gdzie występuje obrót a więc rynek, istotą wszelkich sporów odszkodowawczych jest przede wszystkim wartość rynkowa. Uciekanie od wartości rynkowej daje gwarancje powstania błędów i konfliktów. Wady stosowania wartości odtworzeniowej w procesie odszkodowawczym warto prześledzić na prostych przykładach praktycznych.

Przykład A

Nieruchomość zabudowana domem jednorodzinny. Dla uproszczenia działka powierzchni 1000 a budynek o powierzchni 100 metrów kwadratowych. Budynek leciwy ale wciąż solidny. Załóżmy, że wartość rynkowa podobnych nieruchomości na rynku lokalnym nie spada poniżej 700 tys. złotych. Intuicyjnie wydaje się, że właściciel nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną powinien otrzymać w ramach

odszkodowania 700 tys. + koszty dodatkowe związane z koniecznością wyniesienia się i osiedlenia w nowym miejscu. W projektowanej ustawie tego typu kalkulacja nie wchodzi w grę.

Proponowany mechanizm szacowania wartości odtworzeniowej dla przytoczonego przypadku będzie następujący.

Założmy, że rynkowa wartość działki to 200 zł/m².

Wartość działki określona zostanie na 200 tys. zł (1000 m² x 200 zł/m²).

Następnie szacowany jest koszt odtworzenia budynku z uwzględnieniem stopnia zużycia.

Założmy, że koszt realizacji budynku to 4 tys. zł/m² czyli w omawianym przypadku 400 tys. zł (100 m² x 4.000 zł/m²).

Leciwość budynku sprawia, że jego stopień zużycia oszacowany zostanie na 50%. Ostateczna, wartość odtworzeniowa przykładowej nieruchomości wyniesie:

$200 \text{ tys.} + 400 \text{ tys.} \times (100 - 50\%) = 400 \text{ tys.} \text{ złotych!}$

Czy właściciel nieruchomości pozwoli się usatysfakcjonować tak obliczoną wartością?

Z satysfakcją mogą być problemy. Z pewnością nie będzie ona gwarantowana.

Przykład B.

Nieruchomość zabudowana niewielkim zajazdem. Dziesięcioarowa działka oraz budynek o powierzchni 250 m². Stary wiejski budynek przerobiono na niezłe funkcjonujący zakład gastronomiczny. Dobra lokalizacja i także kuchnia sprawiają, że goście zjeżdżają ochoczo. Właściciel wynajmuje nieruchomość restauratorowi uzyskując średni roczny dochód z najmu w wysokości 100 tys. złotych. Założmy dla uproszczenia, że rynkowa wartość nieruchomości to 10 rocznych czynszów czyli okrągły milion złotych.

Wartość odtworzeniowa nieruchomości przy przedstawiać się będzie następująco.

Założmy ceny okolicznych działek wynoszą 300 zł/m².

Koszt budowy podobnych, wiejskich obiektów: 3000 zł/m².

Stopień zużycia: 50%

Szacowana wartość odtworzeniowa wyniesie:

$1000 \text{ m}^2 \times 300 \text{ zł/m}^2 + 250 \text{ m}^2 \times 3000 \text{ zł/m}^2 \times (100 - 50\%) = 675\,000 \text{ zł}$.

Czy właściciel nieruchomości pozwoli się usatysfakcjonować tak obliczoną wartością?

Z pewnością będzie wściekły i niezadowolony. Będzie przeklinał dzień, w którym pojawiła się decyzja lokalizacyjna.

SPRYTNY SYSTEM ODWOŁAWCZY

Smaczku całej sprawie dodaje sposób opiniowania rzetelności i jakości wyznaczanych odszkodowań. Ocena dokonywana jest i będzie przez organ administracyjny działający w ramach tego samego ministerstwa co oferująca odszkodowanie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Tam właśnie, pod szyldem ministerstwa działa także Komisja Odpowiedzialności Zawodowej dyscyplinująca działalność specjalistów szacujących wysokość odszkodowania. Jeśli właścicielowi zdarzy się być nieukontentowanym z proponowanej mu wysokości odszkodowania to swoje żale może skierować do niemal tego samego podmiotu, który to odszkodowanie wyznaczył. Podobnie groteskowe byłoby przekazywanie kompetencji w zakresie oceny jakości wysokości odszkodowania samemu właścicielowi nieruchomości. Aż się prosi, ze zwykłej przyzwoitości, by ocena dokonywana była przez instytucje niezależne od stron sporu.

Namiętność do wytwarzania pozorów można dostrzec także w ministerialnym dokumencie towarzyszącemu projektowi ustawy o nazwie: ***Ocena skutków regulacji***. Z treści tego dokumentu wynika, że w społecznych konsultacjach uczestniczyły następujące podmioty:

- Stowarzyszenie Polski Kongres Drogowy,
- Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych,

- Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa,
- Polskiej Izby Inżynierów Drogownictwa,
- PKP PLK SA,
- PKP SA.

Prezesem Zarządu wymienionego na pierwszym miejscu stowarzyszenia jest, jak wynika z treści Krajowego Rejestru Sądowego, Pan Zbigniew Zenon Kotlarek - pełniący do 22 stycznia 2008 r. funkcję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Ze strony pozostałych konsultantów społecznych trudno raczej się spodziewać reprezentowania interesów tej części społeczeństwa, która będzie musiała się przymusowo rozstać ze swoimi nieruchomościami. Ale nośne hasło przynajmniej przekonująco wygląda na papierze. Zabiegających o interesy właścicieli nieruchomości na razie nie stwierdzono. Przyjęto śmiałe założenie, że kompetentne instytucje i organizacje wyrażą społeczne interesy.

CO ROBIĆ? CO ROBIĆ?

Cały ambaras tkwi w tym, że budowanie wartości odszkodowania na wielkościach innych niż wartość rynkowa jest założeniem błędnym i wadliwym. Tak się jednak składa, że wartości rynkowej nie da się prawidłowo oszacować w inny sposób jak tylko poprzez kompleksowy i stały monitoring rynku nieruchomości. W Polsce wciąż oszczędza się pieniądze na to potrzebne i pożyteczne narzędzie (nie tylko w procesie odszkodowawczym!). Dopóki takie narzędzie nie trafi w ręce specjalistów czyli rzeczoznawców majątkowych dopóty szacowanie wysokości odszkodowania będzie nosiło znamiona sztuki naiwnej. Naiwnych sztukmistrzów szukać należy wśród autorów przepisów oraz wśród odpowiedzialnych publicznie za realizację dróg krajowych i autostrad. Naiwnymi czynieni są również rzeczoznawcy. Ten instytucjonalny zespół naiwnych, szuka naiwnych wśród właścicieli nieruchomości. Naiwnie myśli, że w majestacie wadliwie wymyślonego prawa i instytucji publicznych odwrócona zostanie uwaga właścicieli nieruchomości od należnych im pieniędzy stanowiących proste, logiczne, słuszne odszkodowanie. A doświadczenie uczy, że uwagi odwrócić się nie da.

Przed przystąpieniem do przedsięwzięcia, którym jest realizacja dróg publicznych powinien zostać oszacowany, możliwie najbardziej precyzyjnie, koszt wykupu nieruchomości. Nie można przyjmować błędnego założenia a następnie historycznie oszczędzać na wykupie. W państwie prawa systemowe oszczędzanie na majątku obywateli nie powinno być dopuszczalne. Odpowiedzialni za wykup nieruchomości pod drogi publiczne powinni dysponować instrumentem obsługiwanym przez specjalistów do takiego zgrubnego, wstępnego szacowania oraz do szacowania precyzyjnego.

Nie chodzi tu o specjalistów, którzy karnie wykonują polecenia i instrukcje zawarte w wadliwych przepisach ale o specjalistów, którzy znają się na rynku nieruchomości oraz specjalistów umiejących wyciągać wnioski z wielkich liczb zawartych w systematycznie realizowanym monitoringu polskiego rynku nieruchomości. Takich specjalistów jest ci u nad dostatek.

Dotychczasowe doświadczenia polskich rzeczoznawców majątkowych, którzy poza instytucjami publicznymi stworzyli własne bazy danych transakcyjnych, pozwalają założyć, że roczny budżet wysokości 16 mln zł – 20 mln zł/rok (po około 1 mln na województwo) załatwił by problem rzetelnego monitoringu rynku nieruchomości.

Przed przystąpieniem do planowania i prognozowania kosztów realizacji inwestycji należy między innymi zinwentaryzować towar mający podlegać wykupowi. Do tego celu niezbędne jest tworzenie rejestrów cen, dokonywanie systemowego monitoringu ofert, prowadzenie badań zjawisk zachodzących na rynku nieruchomości, prognozowanie kosztów transakcji, kosztów nabywania nieruchomości zamiennych, dokonywanie analiz prawnych i inwentaryzacji przepisów, które należy modernizować i poprawiać.

W skali makro, w całkowitym koszcie budowy dróg w Polsce owe 20 mln to kropla w morzu. Jednak bardzo przydatna, potrzebna i ożywcza kropla.

Jeden rok monitoringu i badań pozwoliłby na uzyskanie takiego zakresu informacji oraz narzędzi, o których obecnie nie można nawet pomarzyć. Zadowolenie byłoby gwarantowane zarówno ze strony odpowiedzialnych za realizację dróg publicznych jak i samych właścicieli nieruchomości. W końcu powstałoby narzędzie do rzetelnego prognozowania kosztu wykupu gruntów. Istniałyby uzasadnione i rzeczywiste przesłanki do określenia polityki takich zakupów. Istniałyby instrument do rzetelnego i obiektywnego wyliczania wysokości odszkodowania.

Mając dobrą wiedzę o rynku nieruchomości warto by stworzyć Centralne Biuro Inwestycji Publicznych. W głęboko rozumianym interesie publicznym biuro mogłoby się zajmować wykupem nieruchomości na cele publiczne. Dobry, kompleksowy monitoring rynku nieruchomości pozwoliłby na odstąpienie od tworzenia kosztownych wycen, które systemowo i z założenia nie prowadzą do słusznych wartości odszkodowań. Koszt opóźnień, procesów sądowych, obsługi niemal gwarantowanych obecnie odwołań, nadpłat wynikających z braku wiedzy o rynku nieruchomości, zostałyby tym sposobem zminimalizowane. Specjalista od wyceny nieruchomości i odszkodowań potrzebny by był wyłącznie do określenia specyfiki przypadku. Do definiowania zakresu odszkodowania i jego składników. Żadnych subiektywnych, pokrętnych opinii o wartościach odtworzeniowych!

Mające obecnie miejsce spędy fachowców i innych mądrali, podczas których mówi się o odszkodowaniach i wartościach bez uprzednio przeprowadzonego monitorowania, badań, analiz i doświadczeń praktycznych winny być przepędzane przy zastosowaniu armatek wodnych i gazów łzawiących. Ich szkodliwość (wyrażona w pieniądzu publicznym) jest daleko większa niż nielegalna parada gejów czy też feministek ostentacyjnie wyrzucających biustonosze.

Akcja wykupywania gruntów pod drogi powinna następować z chwilą powstania decyzji lokalizacyjnej. Dla tego momentu powinna być przygotowana prognoza kosztu wykupu nieruchomości. Prognoza taka każdorazowo winna być weryfikowana z praktyką i stanowić pomoc służącą do poprawiania jakości następnych prognoz. Innymi słowy ustalany winny być budżet, przygotowywane środki i następować akcja wykupu. Dokonywanie prognoz kosztu wykupu nieruchomości, który ma nastąpić kilka lat po poczynionych prognozach nie ma sensu. Rynek nieruchomości sprawia, że ceny są w ciągłym ruchu. Płyną swobodnie w zależności do koniunktury. Brak stałej obserwacji rynku prowadzić może jedynie do błędnych wniosków.

W chwili obecnej odstęp czasowy pomiędzy decyzją o lokalizacji drogi a wykupem gruntów potrafi mierzyć kilka i więcej lat. Właścicielowi nieruchomości odbierana jest możliwość inwestowania na nieruchomości a wykup gruntu następuje wtedy gdy stosowne instytucje publiczne podejmą wolę realizacji wcześniej zaplanowanego przedsięwzięcia. Straty właściciela nieruchomości są wprost proporcjonalne do ślamazarności procesu inwestycyjnego. Mało przekonujące wydaje się przeczucie

tego kosztu na właścicieli nieruchomości. Koszty powinni ponosić beneficjenci rozbudowy dróg czyli całe społeczeństwo a nie wybrani właściciele nieruchomości pechowo namierzeni przez lokalizację inwestycji drogowych.

Rozważyć należy czy nie byłoby zasadne by owe *Centralne Biuro Inwestycji Publicznych* zajmowało się wykupem co ciekawszych nieruchomości zlokalizowanych przy planowanych węzłach komunikacyjnych. Upłynnienie takich smakowitych kąsków w systemie *Publicznego Allegro Nieruchomościowego* przyniosłoby pokaźny kapitał publiczny, który obecnie konsumowany jest przez dobrze poinformowanych spekulantów. Czasami wręcz zaskakująco dobrze.

Obserwowane obecnie nerwowe nabywanie nieruchomości pod drogi publiczne w chwili gdy ekipy budowlane wycinają drzewa a pierwsze maszyny budowlane zjeżdżają się w okolice placu budowy powinno być karane i niedopuszczalne. Na takim etapie realizacji inwestycji drogowych ceny nieruchomości uciekają wykładniczo w górę a straty społeczne będące wynikiem instytucjonalnej bezmyślności są ekonomicznym hamulcem procesów cywilizacyjnych, które chcielibyśmy gościć na polskiej ziemi. Tej Ziemi. Jakość i wielkość publicznych strat łatwo by było oszacować mając systemowo realizowany monitoring rynku nieruchomości. Obecnie sprawnie nie istniejący.

Uważajcie więc właściciele nieruchomości. Nie znacie dnia i godziny kiedy dotkną Was uroki konsekwencji wynikających z decyzji o przyśpieszonych zadaniach. Brońcie się póki opisane wyżej pomysły mają jeszcze postać projektów.

Autor:

Wojciech Nurek

Rzecznawca majątkowy

ekspert współpracujący z **Instytutem Analiz Monitor Rynku Nieruchomości mrn.pl**

członek Polskiego Towarzystwa Rzecznawców Majątkowych