



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 3 października 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych  
innych ustaw**

**(druk nr 800)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa dokonuje zmian w zakresie uregulowań dotyczących ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Zakres przewidywanych zmian obejmuje wszystkie przypadki wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny – zarówno w oparciu o ogólne podstawy prawne, jak i na podstawie tzw. specustaw inwestycyjnych.

Najistotniejsze z proponowanych zmian w kwestii ustalania wysokości odszkodowania to z jednej strony usunięcie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zwanej dalej także „ugn”, ustanawiających tzw. zasadę korzyści, z drugiej zaś wprowadzenie nowych zasad ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, w zakresie wykraczającym poza wartość określaną z pominięciem przeznaczenia nieruchomości zgodnego z celem wywłaszczenia – zasady te ujęto w art. 128 ugn w dodawanych ust. 1a–1c oraz ust. 5–13, tzw. bonusy procentowe oraz odszkodowanie oparte o liczbę osób zameldowanych.

Na wstępie należy podnieść, iż podstawową regulacją w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie jest art. 134 ugn, definiujący sposób określania wartości rynkowej nieruchomości jako podstawy ustalenia odszkodowania. Zgodnie z ust. 1 i 2 w art. 134 podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi co do zasady wartość rynkowa nieruchomości, zaś przy jej określaniu uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie

kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Przepisy art. 134 ust. 3 i 4 ustanawiały dotychczas, przywołaną wcześniej, zasadę korzyści, zgodnie z którą w procesie określania odszkodowania wartość nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (ust. 3), jeżeli jednak 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 (ust. 4).

Jak wcześniej podkreślono omawiana ustawa nowelizująca usuwa zasadę korzyści, uchylając ust. 3 i 4 w art. 134 ugn, jednocześnie wprowadza w tym artykule ust. 2a–2c. W proponowanym ust. 2a wskazuje się, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania na potrzeby wywłaszczenia nie uwzględnia się przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny. Oznacza to, że zasadą w przypadku szacowania wartości nieruchomości na potrzeby wywłaszczenia jest pominięcie celu, dla którego wywłaszczenie następuje. Wprowadzany ust. 2b precyzuje, że wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości obowiązującego przed ustaleniem lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalenie dotychczasowego przeznaczenia następuje zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ust. 2c wskazuje, że w przypadku braku możliwości ustalenia przeznaczenia nieruchomości na inny cel niż cel publiczny albo w przypadku gdy od dnia ustalenia przeznaczenia nieruchomości upłynęło 20 lat, przy określaniu wartości nieruchomości dla celów odszkodowania przyjmuje się przeznaczenie wynikające z faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości.

Przywołane na wstępie nowe zasady ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości (proponowane w art. 128 ugn ust. 1a–1c oraz ust. 5–13) przewidują, że podstawą w przypadku prawa własności będzie ustalenie wysokości odszkodowania jako wartości nieruchomości, powiększonej o kwotę odpowiadającą 20% wartości gruntu oraz 40% różnicy między wartością nieruchomości i wartością gruntu albo 40% wartości lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności albo wartości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W odniesieniu do prawa użytkownika wieczystego proponowana zasada przewiduje ustalenie odszkodowania odpowiadającego wartości tego prawa, powiększonego o 20%, zaś do ustalenia odszkodowania za budynki i inne urządzenia stanowiące własność użytkownika wieczystego stosuje się regulacje dotyczące własności, opisane w zdaniu

poprzednim. W przypadku bonusu w wysokości 40% różnicy między wartością nieruchomości i wartością gruntu, przez nieruchomość należy rozumieć nieruchomość wraz z jej częściami składowymi (np. jeżeli nieruchomość jest zabudowana, odszkodowanie powiększa się dodatkowo o 40% różnicy między wartością nieruchomości – gruntu wraz z tymi zabudowaniami – i wartością samego gruntu) – art. 128 ust. 1a–1c.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 2349) podnosi się, że proponowane podwyższenie wysokości odszkodowania o procentowo określoną część wartości nieruchomości stanowi zryczałtowaną formę rekompensaty pieniężnej związanej z przymusowym charakterem nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny. Brak takiej formy rekompensaty w obecnym stanie prawnym powoduje konieczność ponoszenia przez właścicieli szeregu kosztów nieobjętych wywłaszczeniem, związanych m.in. z nabyciem nowej nieruchomości i przeprowadzką. Koszty te są wyższe w przypadku nieruchomości zagospodarowanych na różne cele, w związku z tym proponuje się w tym zakresie odpowiednie podwyższenie bonusu pieniężnego – do 40%. Dotyczy to lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności oraz wartości części składowych gruntu.

Ponadto w związku z występowaniem przypadków wywłaszczenia nieruchomości zamieszkałych, będących w bardzo złym stanie technicznym przekładającym się na ich wyjątkowo niską wartość, proponuje się ustanowienie dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego możliwość odtworzenia warunków mieszkaniowych po wywłaszczeniu. W ramach tego mechanizmu, uregulowanego w art. 128 ust. 5–13 ugn, przewidziano minimalną wysokość odszkodowania w przypadku nieruchomości zamieszkałej (w tym lokalu, stanowiącego odrębny przedmiot własności), niezależnie od jej wartości rynkowej. Wysokość dopłaty określa się w oparciu o wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ogłaszany przez wojewodę, obowiązujący w dniu wydania decyzji dokonującej wywłaszczenia nieruchomości.

Proponuje się określenie w takich przypadkach wysokości odszkodowania jako krotność ww. wskaźnika. W przypadku zamieszkania nieruchomości przez nie więcej niż 2 osoby, krotność ta wyniesie 25, następnie przepisy przewidują proporcjonalne zwiększenie odszkodowania w przypadku kolejnych zamieszkałych osób o 10-krotność wskaźnika. Wysokość odszkodowania ustalana w ten sposób w nie może przekroczyć 60-krotności wskaźnika. Autorzy ustawy w uzasadnieniu podnoszą, że wskazanie jako bazowej wysokości odszkodowania 25-krotności wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m<sup>2</sup>

powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych odnosi się do minimalnego standardu mieszkaniowego, jaki można wywieść z przepisów techniczno-budowlanych, zgodnie bowiem z § 94 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – mieszkanie powinno mieć powierzchnię użytkową nie mniejszą niż 25 m<sup>2</sup>.

Możliwość zastosowania opisanego powyżej mechanizmu ustalenia minimalnej wysokości odszkodowania jest ograniczona do przypadków, w których właściciel albo użytkownik wieczysty – oraz każda kolejna osoba uwzględniona w obliczeniu – są zameldowani na nieruchomości na pobyt stały. Osoby inne niż właściciel albo użytkownik wieczysty, w celu ich uwzględnienia w obliczeniu dokonywanym na mocy opisywanych przepisów, muszą być osobami bliskimi (kategoria prawna osoby bliskiej jest zdefiniowana w art. 4 pkt 13 ugn, zgodnie z którym przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu).

Co istotne, przy ustalaniu liczby osób zameldowanych na pobyt stały pomija się osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego.

Dla uniknięcia nadużyć związanych ze stosowaniem ww. przepisu przewidziano ustalenie liczby osób zameldowanych według stanu na dzień złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w przypadku gdy w procesie inwestycyjnym decyzja taka nie jest wymagana albo wywłaszczenie następuje na „nieinwestycyjny” cel publiczny (np. związany z ochroną zabytków) – według stanu z dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji dokonującej wywłaszczenia.

Odpowiednia zmiana dostosowawcza w zakresie stosowania powyższych regulacji (bonusy procentowe oraz odszkodowanie oparte o liczbę osób zameldowanych) do nabywania umownego nieruchomości w wyniku rokowań wprowadzona została w dodawanym ust. 1a w art. 114 ugn. Zauważyć należy bowiem, że umowna forma nabycia nieruchomości w warunkach tego przepisu nie wyklucza przymusowego charakteru tej czynności, gdy nieruchomość została przeznaczona na cel publiczny.

W art. 128a ugn wprowadza się nowy rodzaj roszczenia dla właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługiwało inne prawo rzeczowe do nieruchomości, dającego możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym odszkodowania za straty, które osoba ta poniosła w związku z wywłaszczeniem nieruchomości, w zakresie innym niż strata

polegająca na pozbawieniu prawa do nieruchomości, wobec której organ orzekł o odszkodowaniu, na podstawie przepisów ugn lub przepisów odrębnych.

Zakres roszczenia jest limitowany do straty, którą poniosła osoba wywłaszczana. Prawo do odszkodowania na podstawie art. 128a nie obejmuje naprawienia utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Pojęcie straty zostało użyte w rozumieniu art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono.

W przepisie art. 128a przesądzono również, że roszczenie nie przysługuje w zakresie wyrównania różnicy między wartością nieruchomości określoną według przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny a odszkodowaniem przyznanym na podstawie ustawy, oraz uregulowano problematykę wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji stanowiącej podstawę wywłaszczenia i skutki tego zdarzenia dla wypłaconego odszkodowania (obowiązek zwrotu). Przesądzono również, że jeżeli decyzja, na podstawie której nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości, została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność, podmiot, który wypłacił odszkodowanie, o którym mowa w art. 128a ust. 1, jest uprawniony do dochodzenia przed sądem powszechnym jego zwrotu od osoby, której wypłacono to odszkodowanie, lub jej spadkobiercy w zakresie, w jakim uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji spowodowało naprawienie szkody. Zasady waloryzacji odszkodowania w tym zakresie określają przepisy odrębne.

Wprowadzane zasady określania odszkodowania w zakresie bonusów do wartości nieruchomości oraz trybu ustalenia odszkodowania związanego z liczbą osób zameldowanych na nieruchomości nie znajdują również zastosowania do trybu przejęcia nieruchomości na potrzeby budowy dróg publicznych, określonego w art. 98 ugn. Zgodnie z tym przepisem działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazuje się, że przesłanką braku stosowania korzystnych zasad odszkodowawczych w tym przypadku jest fakt przejmowania w tym trybie wyłącznie fragmentów nieruchomości, co nie prowadzi do konieczności np. zmiany miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności, ponadto jest to tryb uruchamiany na wniosek właściciela nieruchomości, zaś ustalenie wynagrodzenia następuje w pierwszym rzędzie w trybie konsensualnym (zmiany proponowane w ust. 3 art. 98 ugn).

Ustawą uregulowano zagadnienia związane z waloryzacją odszkodowania, zarówno w zakresie jego wypłaty (art. 132 ugn), jak i w przypadku zwrotu nieruchomości (art. 140 ugn). W odniesieniu do całości odszkodowania określonego na podstawie art. 128 ust. 5–12 ugn – waloryzacji dokonuje się przy wykorzystaniu średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Ponadto projekt przewiduje dokonanie odpowiednich zmian dostosowawczych w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Opisane powyżej zmiany dotyczące ustawy o gospodarce nieruchomościami co do zasady oddziałują w sposób bezpośredni na prawne warunki dokonywania wywłaszczenia nieruchomości na podstawie tzw. specustaw inwestycyjnych. Dotyczy to w szczególności sposobu określenia odszkodowania, uwzględniającego bonusowe świadczenia, szczególnych klauzul dotyczących nieruchomości zamieszkałych oraz roszczenia cywilnoprawnego.

W istniejącym stanie prawnym funkcjonują następujące specustawy, których dotyczą zmiany w ugn:

- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012,
- ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych,

- ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących,
- ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych,
- ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską,
- ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym,
- ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym,
- ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku,
- ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych,
- ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie.

W przedmiotowych specustawach wprowadzono tożsame zmiany dostosowujące do nowych zasad określania odszkodowania za wywłaszczenie – dotyczy to klauzul zawartych w ww. specustawach, limitujących wysokość odszkodowania w przypadku ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych. Celem zmian jest odniesienie przedmiotowych regulacji do tej części odszkodowania za wywłaszczenie, która odzwierciedla wartość nieruchomości, bez uwzględnienia bonusów procentowych.

Kolejną zmianą dotyczącą wszystkich specustaw inwestycyjnych jest usunięcie regulacji przewidujących zwiększenie wysokości odszkodowania o kwotę 10 000 zł w przypadku wywłaszczenia lokalu albo budynku mieszkalnego. Zaproponowane bonusy procentowe, wynoszące dla budynków i lokali 40% ich bazowej wartości, konsumują ww. zwiększenie kwotowe oraz w zdecydowanej większości przypadków skutkują znacznie większym odszkodowaniem.

Dodatkowo w ustawach: z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze

naftowym, wprowadzono jednobrzmiące zmiany, umożliwiające konsensualne uzgodnienie wysokości odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (w miejsce ustalenia tego odszkodowania w trybie administracyjnoprawnym). Zgodnie z proponowanymi przepisami, od dnia wydania decyzji lokalizacyjnej do dnia wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji odszkodowawczej, możliwe jest uzgodnienie wysokości odszkodowania z właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. Uzgodnienia tego dokonuje się w umowie zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności – umowa ta zastępuje decyzję administracyjną ustalającą wysokość odszkodowania (w całości bądź części).

W ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym wprowadzono również zmiany wynikowe w zakresie przepisów regulujących sposób określenia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości:

- w art. 46 w ust. 2 uchylono pkt 4 – usuwając z zawiadomienia o wydaniu decyzji lokalizacyjnej pouczenie o uprawnieniu do uzyskania przez właściciela nieruchomości bonusu w postaci 10 000 zł w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub budynkiem, w którym został wyodrębniony przynajmniej jeden lokal mieszkalny – wobec usunięcia tego bonusu ze wszystkich specustaw (uchylenie art. 64 tej ustawy)
- w art. 58 ust. 1 i w art. 61 poprzez uchylenie ust. 2 oraz ust. 4–6 dostosowano brzmienie do zmian systemowych wprowadzonych niniejszą nowelizacją.

Ponadto w uzupełnieniu zmian dokonywanych w specustawach inwestycyjnych regulujących proces inwestycyjno-budowlany inwestycji przesyłowych, naftowych oraz terminalowych w art. 2 nowelizacji dokonano zmiany ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w ramach której zwolniono z tego podatku przychody uzyskane z tytułu odszkodowania wypłacanego na podstawie decyzji lub umowy, o których mowa:

- w art. 24 ust. 2 i 2b ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- w art. 22 ust. 7 i 7b ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych,
- w art. 30 ust. 4 i 4b ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.



W związku z systemowym powiązaniem zwolnień podatkowych osób fizycznych przysługujących na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ze zwolnieniami wynikającymi z ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne do projektu wprowadzono odpowiednią zmianę w drugiej w wymienionych ustaw.

W przepisach przejściowych uregulowano sytuacje związane z postępowaniami wywłaszczeniowymi w toku, jak również z sytuacjami faktycznego wywłaszczenia, z którym nie było związane ustalenie odszkodowania. Generalnie przyjętą zasadą jest stosowanie dotychczasowych zasad odszkodowawczych w sytuacji, gdy akt dokonujący przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny został wydany przed dniem wejścia w życie ustawy. Chroni to prawa nabyte wynikające z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny w czasie obowiązywania dotychczasowych regulacji. Za zdarzenie graniczne dla stosowania nowych przepisów uznaje się albo wydanie decyzji administracyjnej dokonującej lokalizacji inwestycji, albo wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zarówno ogólnego stanu prawnego, jak i specustaw inwestycyjnych. Analogicznie regulacje przejściowe stosuje się do ustalenia odszkodowania w umowie (art. 18 ust. 1 i 3)

Celem przepisu art. 18 ust. 2 jest natomiast jednoznaczne przesądzenie, że uzgodnienie wysokości odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości decyzjami lokalizacyjnymi wydawanymi w trybie przewidzianym w specustawach energetycznych, będzie mogło być dokonywane w formie umowy zawartej między inwestorem albo innym uprawnionym a podmiotem, którego prawo ograniczono, nie tylko w przypadkach inwestycji, wobec których nie wydano jeszcze decyzji lokalizacyjnych, ale również w przypadkach, w których takie decyzje zostały wydane, ale nie doszło do wszczęcia postępowania w sprawie wydania przez wojewodę decyzji w zakresie odszkodowań, o których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, art. 22 ust. 7 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.

Regulacje przejściowe dotyczące dopuszczalności roszczenia cywilnoprawnego określonego w art. 128a ugn wskazują, że przepis ten podlega zastosowaniu jedynie

w przypadku, gdy odszkodowanie za wyłączenie zostało ustalone w oparciu o nowe zasady ustanowione niniejszą ustawą nowelizującą (art. 18 ust. 4).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 2022 r. (druk sejmowy nr 2349).

Pierwsze czytanie miało miejsce na posiedzeniach Sejmu w dniach 23 czerwca i 7 lipca br. Następnie projekt został skierowany do Komisji Infrastruktury. W trakcie w prac Komisja Infrastruktury – zgodnie z art. 70a regulaminu Sejmu – postanowiła o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego, dotyczącego przedmiotowego projektu rządowego. Wysłuchanie publiczne odbyło się w dniu 4 sierpnia br.

Komisja Infrastruktury rozpatrując powyższy projektu ustawy, wprowadziła do niego w szczególności poprawki zwiększające, przedstawione w pierwszej części opinii, tzw. bonusy procentowe odpowiednio z 10% na 20% oraz z 20% na 40%. Ponadto wprowadzono zmiany mające na celu uwzględnienie, wprowadzonych już do systemu prawa, uregulowań zawartych w ustawie z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego, które oddziaływały na przepisy projektowanej ustawy. Do ustawy wprowadzono także poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym.

W drugim czytaniu na 63. posiedzeniu Sejmu w dniu 14 września br., zgłoszono wnioski o odrzucenie projektu ustawy, a także 8 poprawek. Poprawki w szczególności proponowały zwiększenie, tzw. bonusów procentowych odpowiednio z 20% na 30% oraz z 40% na 50%, a także zmierzały do tego aby wysokość odszkodowania nie była niższa niż koszt odtworzenia nieruchomości, bez uwzględniania stopnia jej zużycia. Ani wniosek o odrzucenie, ani poprawki nie uzyskały poparcia Komisji.

Za przyjęciem ustawy w brzmieniu proponowanym przez Komisję głosowało 234 posłów, 201 głosów było przeciw, 12 osób wstrzymało się od głosu.

### III. Uwagi

1. Art. 1 pkt 2, w zakresie art. 114 ust. 1a ugn. W myśl dodawanego ust. 1a w art. 114 do ustalenia ceny nabycia w drodze umowy **praw określonych w art. 112 ust. 2** stosuje się odpowiednio przepisy art. 128 ust. 1a–1c i 5–12. Należy zauważyć, że zgodnie obowiązującym z ust. 1 w art. 114 ugn wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy **praw określonych w art. 112 ust. 3**, przeprowadzonymi między starostą, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Z powyższego wynika, iż odesłanie zawarte w przywołanym ust. 1a nie jest skorelowane z treścią ust. 1 w art. 114 ugn. W komentarzu<sup>1)</sup> do ugn podkreśla się, że norma zawarta w art. 114 ust. 1 stanowi sposób realizacji dopuszczalności wywłaszczenia, jako władczej formy odebrania lub wygaszenia praw rzeczowych przysługujących do nieruchomości, określonej w art. 112 ust. 3 ugn. Jednym z warunków przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego jest niemożność nabycia nieruchomości w drodze umowy (por. art. 112 ust. 3 ugn). Dlatego w art. 114 ust. 1 ugn ustawodawca zobowiązał starostę do przeprowadzenia rokowań, zanim wszczęte zostanie postępowanie wywłaszczeniowe. Dopiero gdy w wyniku tych rokowań nie dojdzie do zawarcia stosownej umowy w zakresie nabycia praw do nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny określonych w art. 112 ust. 3, może być wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe. Przepis ust. 1a w art. 114 ugn dotyczy do sposobu ustalania ceny nabycia w drodze umowy, zawartej w trakcie rokowań, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, a zatem nie może odnosić się do praw innych niż określone w art. 112 ust. 3 ugn. Mając powyższe na względzie rekomenduje się wprowadzenie następującej poprawki.

*Propozycja poprawki:*

*w art. 1 w pkt 2, w art. 114 w ust. 1a wyrazy „w art. 112 ust. 2” zastępuje się wyrazami „w art. 112 ust. 3”.*

2. W dodawanych w art. 128 ugn przepisach ust. 5 oraz ust. 8 pkt 2 (art. 1 pkt 3 lit. c noweli) ustawodawca posługuje się określeniem „decyzja dokonująca wywłaszczenia”.

---

<sup>1)</sup> Por. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Jaworski, Prusaczyk, Tułodziecki, Wolanin. Warszawa 2009.

W związku z tym, że w innych przepisach ugn ustawodawca posługuje się określeniem „decyzja o wywłaszczeniu” oraz mając na uwadze brak we wprowadzanych przepisach dookreślenia, że użyte w art. 128 ust. 5 i 8 sformułowanie odnosi się do innego rodzaju aktu administracyjnego, niż decyzja o wywłaszczeniu wydawana w oparciu o przepisy ugn, kierując się wymogami § 10 Zasad techniki prawodawczej, w myśl których do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

*Propozycja poprawki:*

*użyte w art. 1 w pkt 3 w lit. c, w ust. 5 oraz dwukrotnie w ust. 8 w pkt 2 wyrazy „decyzji dokonującej wywłaszczenia” zastępuje się wyrazami „decyzji o wywłaszczeniu”.*

3. Art. 1 pkt 4, w zakresie proponowanego 128a ust. 2 i 4 ugn. W odniesieniu do wskazanych przepisów ugn proponuje się poprawkę, której celem jest skreślenie niemającego żadnej wartości normatywnej i niepoprawnego legislacyjnie odesłania do przepisów odrębnych.

*Propozycja poprawki:*

*w art. 1 w pkt 4, w art. 128a w ust. 2 i 4 wyrazy „na podstawie ustawy lub przepisów odrębnych” zastępuje się wyrazami „w szczególności na podstawie niniejszej ustawy”.*

4. Art. 18 ust. 1 pkt 1 lit. p – wskazany przepis przejściowy przewiduje, że do ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, w tym nabycie nieruchomości z mocy prawa, stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy została wydana przez organ I instancji decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia – na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku. Należy podkreślić, iż ustawa ta nie formułuje definicji pojęcia „przedsięwzięcie”, wyraz ten jest jedynie skrótem pojęcia złożonego użytego w art. 1 ust.1 tej ustawy. Przedsięwzięciami realizowanymi w oparciu o wskazaną ustawę, są lub będą przedsięwzięcia wymienione w rozporządzenia Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 6 tej ustawy. W związku z tym proponuje się wprowadzenie poprawki uściślającej.

*Propozycja poprawki:*

*w art. 18 w ust. 1 w pkt 1 lit. p otrzymuje brzmienie:*

*„p) o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia ujętego w wykazie przedsięwzięć określonym na podstawie art. 6 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz. U. z 2022 r. poz. 1550).*

*Analogiczną poprawkę rekomenduje się do przepisu art. 18 ust. 4 pkt 1 lit. p.*

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*