

Senacki projekt nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, zakładający uznanie kolei linowych, wyciągów i tras narciarskich budowanych przez prywatnych inwestorów za cel publiczny, stał się tematem, który do czerwoności rozgrzał dyskusję publiczną w kwestii ważenia interesu ogółu danej społeczności, a ingerencją w – uznawaną powszechnie za swego rodzaju świętość – konstytucyjną ochronę prawa własności. Podczas łączonego posiedzenia komisji senackich, które pierwotnie miało dotyczyć pierwszego czytania rzeczzonego projektu, ale właśnie ze względu na liczbę chętnych do zabrania głosu w tym temacie – przybrało postać wysłuchania publicznego, jedni mówili o ratowaniu gmin górskich przed wyludnieniem, drudzy o zamachu na prawo własności. Obie strony miały swoje racje i obie były szczere. Tyle że dobre prawo nie powstaje z emocji, lecz z precyzji. A tej projektowi wciąż brakuje.

Zacznę od tego, co oczywiste. Problem jest prawdziwy. *De facto* właściciel jednej z nieruchomości, choćby niewielkiej, może zablokować inwestycję polegającą na budowie trasy narciarskiej, stoku, czy też wyciągu, które przynosiłyby pożytek całej miejscowości poprzez napędzenie lokalnej gospodarki turystycznej, dając przy tym nowe miejsca pracy tamtejszym mieszkańcom i jednocześnie chroniąc ich przed koniecznością „wyjazdu za chlebem”. Trudno zatem mówić o zdrowej równowadze interesów, kiedy szansa na rozwój całego regionu jest blokowana przez jednostkę, której szersze spojrzenie na sprawę przysłania przywiązanie do własnej ziemi, czy też może chęć wykorzystania sytuacji i uszczknięcia dla siebie najwięcej jak to tylko możliwe. Urealnienie znajduje w takim przypadku staropolskie przysłowie brzmiące: „Szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie”, choć w tym przypadku może bardziej zasadne byłoby „Góral na zagrodzie równy wojewodzie”. W każdym razie najlepiej widać to na Gubałównie, gdzie legendarna trasa od ponad dwudziestu lat pozostaje zamknięta, bo zgody nie wyraziła jedna rodzina, choć ponowne uruchomienie stoku popierali właściciele około 80% pozostałych gruntów. Trzeba jednak pamiętać, że ta sama zasada, która dziś irytuje zwolenników rozwoju, chroni każdego z nas przed arbitralnym odebraniem tego, co nasze. I właśnie dlatego każdy przepis, który ją ogranicza, musi być napisany z najwyższą starannością oraz przy odpowiednim wyważeniu interesu każdej z zainteresowanych stron. W skrócie, każdy taki przepis musi być dopięty na ostatni guzik.

Z góry zaznaczam, że wszystko, o czym dalej piszę, dotyczy wersji projektu skierowanej do opiniowania (z 10 czerwca 2026 r.), bo tylko ją można było rzetelnie przeanalizować. Podczas posiedzenia komisji co prawda ustnie zapowiedziano stosowne autopoprawki, które mają uwzględniać kilkadziesiąt postulatów podmiotów opiniujących, ale na razie jest to wyłącznie zapowiedź. Dopóki nowe brzmienie przepisów nie zostanie przeniesione na papier, trudno przesądzać, które zidentyfikowane problemy zostały rozwiązane, a które jedynie złagodzone. Dlatego warto je przypomnieć w całości.

Już pierwszy przepis, definiujący nowy cel publiczny, był w opiniowanej wersji szerszy, niż zapowiadało uzasadnienie. Mowa w nim o obiektach sportowych, „w tym” kolejach linowych, wyciągach i trasach narciarskich. Taka konstrukcja oznacza, że wyliczenie ma charakter jedynie przykładowy, a katalog pozostaje otwarty. Tym samym nowy cel publiczny mógłby obejmować w istocie każdy obiekt sportowy realizowany przez podmiot prywatny, bez względu na to, czy powstaje w górach, czy w centrum miasta, mimo że całe uzasadnienie mówi wyłącznie o narciarstwie i turystyce zimowej. W praktyce ten sam instrument ograniczenia cudzej własności mógłby więc posłużyć prywatnemu inwestorowi do budowy pola golfowego, toru kartingowego czy komercyjnego kompleksu sportowego, co z deklarowaną intencją projektodawców nie ma nic wspólnego. Do tego dochodzą „inne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania”, czyli pojęcie tak pojemne, że przy odrobinie determinacji inwestor bez trudu wykazałby konieczność usytuowania restauracji czy hotelu przy stoku. Pozostaje też druga niespójność, o której mówi się mniej. Obiekty sportowe realizowane przez podmioty publiczne już dzisiaj są celem

publicznym, ale ustawa nie wspomina przy nich o infrastrukturze towarzyszącej. Nowy przepis, przeznaczony dla inwestorów prywatnych, wymienia ją natomiast wprost, od dróg dojazdowych po sieci przesyłowe. Przy takim brzmieniu łatwo o wniosek, że prywatny inwestor może w trybie celu publicznego doprowadzić do stoku drogę i media, a gmina budująca własny stok już nie. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiej nierówności, dlatego zakres obu przepisów powinien zostać bezwzględnie ujednolicony.

Autorzy projektu zapomnieli również o niezwykle istotnej kwestii - co się stanie, gdy o ten sam teren będzie ubiegał się więcej niż jeden inwestor? Regulacje milczą na ten temat, choć przy unikalnym charakterze terenów, o które chodzi, o konkurencję nietrudno. Nie wiadomo, czy rada gminy może podjąć dwie uchwały dotyczące tych samych działek, co decyduje o pierwszeństwie i jak ma się zachować właściciel, którego nieruchomości objęto kilkoma wnioskami naraz. Brak takich reguł to prosta droga do sporów i niejednolitej praktyki organów.

Wątpliwości budzi też sama procedura, która w opiniowanej wersji każe dwa razy odpowiadać na to samo pytanie. O tym, czy interes publiczny przeważa nad interesem właściciela, decyduje najpierw rada gminy w uchwale, a potem ponownie wójt, któremu przepis pozostawia swobodę, bo stanowi, że „może” ograniczyć własność, a nie że ją ogranicza, już po uprzedniej zgodzie rady gminy. W efekcie pozytywna uchwała, na którą czeka się nawet pół roku, niczego nie przesądza. Inwestor nadal nie ma pewności co do rozstrzygnięcia, a właściciel przez cały ten czas żyje w zawieszeniu. Rozsądniej byłoby, gdyby rozstrzygające słowo należało do rady jako organu reprezentującego wspólnotę, a wójt badał już tylko, czy spełniono wymogi formalne, takie jak rokowania, kompletność wniosku i próg zgód. Można też pójść dalej i zrezygnować z uchwały, przenosząc całą ocenę do jednego postępowania administracyjnego, w którym właściciel korzysta z pełni gwarancji procesowych.

Osobna sprawa to los właściciela po zakończeniu przedsięwzięcia. A właściwie to los pozostałych po inwestycji odpadów. Projekt nie nakłada na inwestora obowiązku uporządkowania gruntu po wygaśnięciu ograniczenia ani po uchyleniu zezwolenia. Tym samym słupy, liny i fundamenty mogłyby pozostać na działce, a koszty ich demontażu i utylizacji spadałyby na właściciela. Brak jest podstawowego w tym zakresie obowiązku przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, bądź wypłaty odszkodowania, jeśli nie jest to możliwe. Niejasne są też zasady samego odszkodowania. Projekt odsyła do ogólnych reguł ustawy, które obejmują także spadek wartości nieruchomości, a zarazem w nowych przepisach ogranicza rekompensatę do szkód i rocznego wynagrodzenia. Wreszcie brakuje rozwiązania na wypadek śmierci właściciela bez ustalonych spadkobierców, choć przy trzydziestoletnim ograniczeniu to realny scenariusz, a rozwiązaniem w tej kwestii może być po prostu złożenie świadczenia do depozytu.

I wreszcie sprawa, która najbardziej dotyka powiaty i której, sądząc po zapowiedziach, autopoprawki nie obejmują. Według projektu o ograniczeniu prawa własności decyduje wójt, ale odszkodowanie w tym zakresie ustala już starosta. To odwrócenie logiki, na której opiera się cała ustawa. Zarówno przy klasycznym wywłaszczeniu, jak i przy specustawie drogowej, ten sam organ, który ingeruje w nieruchomości, rozstrzyga o należytej rekompensacie. Tutaj starosta miałby wyceniać skutki cudzej decyzji, często bez możliwości ustalenia, w jakim zakresie właściciel nadal może korzystać z gruntu. Do tego płatnikiem byłby podmiot prywatny, co do którego nie wiadomo nawet, czy należność egzekwuje się administracyjnie, czy przed sądem cywilnym. Najrozsądniejsze w tej materii byłoby rozwiązanie statuujące, iż kto decyduje o ograniczeniu, ten decyduje o odszkodowaniu, i to najlepiej w jednej decyzji. Ten sam organ powinien ustalać i waloryzować coroczne wynagrodzenie, bo to jego decyzja przesądza o istnieniu i czasie trwania ograniczenia.

Pozostaje też kwestia pieniędzy. Uzasadnienie zapewnia, że samorządy nie poniosą kosztów, bo odszkodowanie wypłaci inwestor. To prawda, ale tylko połowiczna. Samo postępowanie kosztuje, a mowa tu o pracy urzędników, kosztach korespondencji i przede wszystkim operacie szacunkowym rzeczoznawcy. Do tego dochodzi coroczna zmiana decyzji w związku z waloryzacją wynagrodzenia, powtarzana nawet przez trzydzieści lat. Samorządy, których kondycja finansowa i tak pozostawia wiele do życzenia, nie mogą dokładać do przedsięwzięć realizowanych w cudzym interesie. Trudno też nie zauważyć, że to kolejny przykład utrwalającej się praktyki, w której ustawodawca powierza jednostkom samorządu nowe zadania, nie zapewniając na nie żadnych środków. Skoro całe postępowanie toczy się w interesie prywatnego podmiotu, to on powinien za nie zapłacić. Należałoby zatem wprowadzić ustawową opłatę pokrywającą koszty obsługi sprawy i wyceny oraz odrębną opłatę za każdą zmianę decyzji związaną z waloryzacją.

„Prawo śniegu” może być dobrym prawem, a zapowiedziane autopoprawki pokazują, że wnioskodawcy słuchają uwag. Żeby jednak takim prawem zostało, zapowiedzi muszą przybrać postać precyzyjnych przepisów, które nie będą pozostawiały pola do ich dowolnej interpretacji. Sam projekt musi z kolei w wyważony sposób traktować interesy każdego z zainteresowanych podmiotów i wprowadzać rozwiązania satysfakcjonujące wszystkie zainteresowane strony.