

## Komentarz do projektu z dnia 7 lipca 2021 r.

### USTAWY

#### o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw

Niedawno p. Marcin Horata, pełniący funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego, oddał wybranym podmiotom pod konsultacje projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (dalej „projekt ustawy”). Projekt ma zreformować zasady ustalania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na cele inwestycji publicznych. Zmiany miałyby nastąpić przede wszystkim w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej „*ugn*”) oraz szeregu tzw. specustaw.

Już w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu można spotkać się z kuriozalnymi twierdzeniami. Przeczytamy tam, że zaproponowane zmiany „zakładają zreformowanie obszaru regulacji dotyczących odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości w celu zapewnienia zgodności – w wyższym niż obecnie stopniu – z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania”. Niedorzeczność tej wypowiedzi jest wielopoziomowa:

1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zgodne, że jedynym organem uprawnionym do badania zgodności treści ustawy z ustawą zasadniczą jest Trybunał Konstytucyjny w oparciu o art. 188 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny nigdy nie orzekał o niezgodności zapisów art. 134 *ugn* z konstytucją. Dziwi zatem przypisanie sobie takich kompetencji przez Pełnomocnika Rządu.
2. Trybunał Konstytucyjny orzekał o zgodności z konstytucją treści art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, min.: w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10.
3. Zgodność ustawy z konstytucją nie jest stopniowalna – nie może występować w mniejszym bądź większym stopniu. Ustawa jest lub nie jest zgodna z konstytucją, a o jej niezgodności może zdecydować tylko Trybunał Konstytucyjny.
4. Jakie miałyby być konsekwencje stwierdzenia faktu, że ustalanie odszkodowań od 1997 do 2021 r. następowało niezgodnie z konstytucją? Powodowałyby to nieważność z mocy prawa wszystkich postępowań?

Niestety zarówno dalsza treść uzasadnienia, jak i sam projekt ustawy zawiera wiele błędów na podobnym poziomie.

#### Zniesienie zasady korzyści

Podstawowym celem proponowanych zmian w ustawodawstwie jest uchylenie ust. 3 i 4 art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zapisy te ustanawiały tzw. zasadę korzyści. W myśl jej brzmienia, odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości ustala się według wartości nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, jeśli zmiana przeznaczenia wywołana decyzją wywłaszczeniową nie powoduje wzrostu wartości nieruchomości. Jeśli dochodzi do takiego wzrostu, to ustalenie odszkodowania powinno nastąpić zgodnie z przeznaczeniem nieruchomości na cele wywłaszczenia. Inaczej mówiąc, rzeczoznawca powinien wybrać spośród dwóch alternatywnych przeznaczeń – dotychczasowego i przyszłego – sposób wyceny korzystniejszy dla wywłaszczonego. Zasada korzyści ma zastosowanie w przypadku ustalania wartości nieruchomości o

dotychczasowym przeznaczeniu rolnym, leśnym, nieużytków itd. Tylko takie nieruchomości są nabywane w obrocie taniej, niż nieruchomości przeznaczone na cele inwestycji publicznych.

Dotychczasowe rozumienie zasady korzyści zmienia wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2019 r. (Wyrok NSA I OSK 2430/17 z dn. 10.07.2019 r.). W orzeczeniu tym NSA stanął na stanowisku, że wynikającą z ust. 3 i 4 art. 134 ugn zasadę korzyści, należy stosować łącznie z zapisami § 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Wnioski płynące z przedmiotowego orzeczenia są takie, że wyceny zgodnie z alternatywnym przeznaczeniem dokonuje się tylko, jeśli to przeznaczenie wynika z dokumentów planistycznych. W przeciwnym wypadku wartość nieruchomości ustala się zgodnie z przeznaczeniem dotychczasowym i ewentualnie powiększa o maksymalnie 50 procent, jeśli zmiana przeznaczenia prowadzi do wzrostu wartości. Autor niniejszego artykułu nie zgadza się z taką interpretacją przepisów prawa. Wskazać należy, że § 36 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie może wyłączać, obowiązku zastosowania do wyceny nieruchomości rolnych wyłączonej pod drogi art. 134 ust. 4 ugn. Przepis ten zawarty jest bowiem w akcie wyższego rzędu do ww. Rozporządzenia, czyli ustawie. Uznanie zatem, że w stosunku do nieruchomości rolnych zasadę korzyści stosować należy zawsze i obligatoryjnie w sposób określony w § 36 ust. 3 Rozporządzenia oznaczałoby, że w tej części narusza ono art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie, będąc aktem wykonawczym do ustawy nie może bowiem pozostawać w sprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane.

Ponadto, cytowane orzeczenie NSA jest niezgodne z praktyką i pozostałym orzecznictwem.

Zgodnie z zaproponowanym *projektem ustawy* zmieniającej brzmienie art. 134 ugn, zasada korzyści miałaby zostać w całości zniesiona, co w ocenie autora niniejszego komentarza, nie znajduje uzasadnienia społecznego, nie nosi znamion uczciwości, racjonalności, a co najważniejsze nie realizuje wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zasady słusznego odszkodowania za wyłączenie.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że za słuszne odszkodowanie można uznać tylko takie, które odpowiada wartości utraconego prawa. Jaka jest zatem wartość utraconego prawa własności gruntu rolnego, który zostanie wykorzystany na cele inwestycyjne? Należy tu zidentyfikować trzy aspekty tego problemu:

1. Jaka jest wartość rynkowa takiej nieruchomości.
2. Jaka jest strata dla osoby wyłączonej.
3. Jaka jest korzyść dla inwestora.

Ad. 1.

Wartość rynkowa, w największym skrócie ujmując, to taka za jaką racjonalnie działający kupujący oraz sprzedający, dokonaliby transakcji przeniesienia prawa własności nieruchomości. Rynkowość transakcji wynika z wystarczającej ekspozycji nieruchomości na rynku, na którym istnieje więcej niż jeden oferent oraz więcej niż jeden potencjalny kupujący. Jak widać na samym początku, niemożliwe jest stworzenie takich warunków w przypadku nieruchomości nabywanych na cele publiczne: zawsze jest tutaj tylko jeden potencjalny kupujący oraz jeden potencjalny sprzedający - nie jest możliwa sprzedaż

nieruchomości, przeznaczonej na drogę gminną, gminie sąsiedniej, ani nie jest możliwe nabycie nieruchomości sąsiedniej, celem budowy drogi o danym przebiegu.

Ale do takich nabyć na rynku dochodzi. Organy publiczne nie zawsze korzystają ze specustaw, czasem nabywają w warunkach dobrowolności transakcji, przed notariuszem. Istnieją zatem transakcje rynkowe, choć nieliczne. Dlaczego zatem projektodawca odmawia im przymiotu rynkowości? W uzasadnieniu do projektu ustawy wprost padają stwierdzenia, że aktualny sposób wyceny, uwzględniający cel nabycia nieruchomości oderwany jest od rynkowej wartości nieruchomości. A jednak strony transakcji działające w warunkach dobrowolności tak kształtują swoją relację. Można nawet uznać, że nabywca jest w tym wypadku stroną silniejszą, ponieważ w zanadrzu posiada możliwość wywłaszczenia. Obrazowo opisując, możliwe byłoby stwierdzenie, że sprzedający negocjuje z bronią przyłożoną do skroni. To zatem wywłaszczonego należałoby chronić ze zwiększoną ostrożnością.

Czy w normalnych warunkach rynkowych strony w negocjacjach nie uwzględniają przyszłego przeznaczenia nieruchomości? Czy działka o przeznaczeniu rolniczym, dla której istnieje możliwość zmiany przeznaczenia na inwestycyjne lub budowlane, nie jest sprzedawana drożej niż ta bez takiej możliwości? Czy rolnik zbywający grunty przeznaczone pod budowę centrum logistycznego, sprzedaje je za średnią wartość roli? A w tym wypadku inwestor ma pewność uzyskania zmiany przeznaczenia. Nabycie i zmiana przeznaczenia następuje w tym samym momencie i oba zjawiska są bezpośrednim skutkiem decyzji administracyjnej.

Ad. 2.

Jaka jest realna strata z tytułu wywłaszczenia nieruchomości dla rolnika? Autor projektu ustawy, twierdzi, że jest ona równa uśrednionej wartości transakcyjnej gruntów o przeznaczeniu rolniczym. Ale czy na pewno? Czy w warunkach rynkowych odbywają się transakcje gruntami rolnymi, w których strona kupująca może w dowolny sposób dokonać podziału nieruchomości sprzedającego i wybrać najbardziej atrakcyjne dla niego części? Czy racjonalnie działający rolnik wyraziłby zgodę na wycięcie z całego areal w wąskiego paska przecinającego jego gospodarstwo w najmniej dogodnym miejscu? A taki jest przebieg inwestycji liniowych. Odszkodowanie za wywłaszczenie jest zwykle wypłacane wiele miesięcy po wydaniu nieruchomości inwestorowi. Czy to nie wpłynęłoby na wartość transakcji rynkowej? Czy zatem, odszkodowanie w wysokości uśrednionej ceny transakcyjnej za metr kwadratowy gruntu rolnego rekompensuje straty immamentnie wpisane w wywłaszczenie, tj. przymusowy charakter transakcji, niedogodne podziały nieruchomości, wpływ inwestycji na pozostałą po podziale nieruchomości itd.? Wydaje się, że odpowiedź na takie pytanie jest negatywna.

Ad. 3.

Jaka jest realna korzyść nabycia nieruchomości w drodze wywłaszczenia przez inwestora? Przede wszystkim, nieracjonalnym jest twierdzenie, że przysporzenie majątkowe odpowiada wartości nieruchomości zgodnej z dotychczasowym jej przeznaczeniem. Skoro przeznaczenie automatycznie ulega zmianie, to taka jest korzyść inwestora. Inwestor nabywa grunt, na którym zbuduje zbiornik przeciwpowodziowy, drogę, ale również lotnisko, czy miejsce obsługi podróżnych, na którym powstanie stacja paliw, restauracja i hotel. Wiele z tych inwestycji, poza swoim charakterem publicznym, ma również aspekty komercyjne. Pobiera się opłaty autostradowe, lotniskowe oraz dzierżawi, na zasadach komercyjnych,

miejsca obsługi podróżnych – wszystkie nabywane w warunkach przymusu państwowego. Czy korzyść uzyskana przez inwestora z tytułu nabycia nieruchomości, za kwotę niższą niż wartość zgodna ze sposobem użytkowania, nie jest bezpodstawnym wzbogaceniem instytucji publicznych kosztem ochrony prawa własności prywatnej?

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że autor opracowania nie posiada żadnego remedium na rozwiązanie tak postawionego problemu. Jednak z całą stanowczością należy zaznaczyć, że autor projektu ustawy kieruje się interesem tylko jednej strony – nabywcy nieruchomości. Druga strona nie jest nawet proszona o opinię w sprawie. Nie bez znaczenia z pewnością pozostaje fakt, że autorem *projektu ustawy* jest pełnomocnik rządu ds. największej w historii Polski inwestycji (zarówno publicznej, jak i komercyjnej), Centralnego Portu Komunikacyjnego. Sam zresztą wskazuje w przedstawionych materiałach wysokość korzyści, które uzyska Skarb Państwa przy nabyciu nieruchomości. Dla nabywanych 200 ha gruntów rolnych oszczędność środków inwestora, to według autora *projektu ustawy*, 386 800 000 złotych. Jeśli przeliczyć, to odpowiednio na kilka tysięcy hektarów przeznaczonych do wywłaszczenia pod CPK i inwestycje powiązane, to nieuzasadnione korzyści inwestora można przeliczyć na przynajmniej kilkanaście miliardów złotych.

### **Wycena nieruchomości mieszkalnych**

*Projekt ustawy* zakłada zmiany w sposobie wyceny nieruchomości mieszkalnych. Te w uzasadnieniu przedstawiane są tylko i wyłącznie, jako korzyści dla wywłaszczonych. Autor artykułu nie zgadza się z tym uzasadnieniem. . Komentarz do *projektu ustawy* nie odnosi się w żaden sposób do określenia zawartego w pkt. 2 ust. 1 art. 134a ustawy o gospodarce nieruchomościami po projektowanych zmianach. Zgodnie z jego brzmieniem, wysokość odszkodowania w przypadku nieruchomości lokalowej określa się, jako wartość rynkową nieruchomości. To narzucenie rzeczoznawcom majątkowym sposobu wyceny. Projektodawca chce w ten sposób wykluczyć możliwość wyceny kosztowej prowadzącej do uzyskania wartości odtworzeniowej. Ten sposób ingerencji w niezależność rzeczoznawcy majątkowego, będzie skutkował szkodą dla właścicieli nieruchomości nietypowych. Takie nieruchomości nie znajdują odpowiedników w nieruchomościach będących przedmiotem obrotu rynkowego. Za nietypowe w szczególności należy uznać nieruchomości, które zawierają ponadprzeciętnie dużą ilość części składowych, tj. budynków dodatkowych poza mieszkalnym, nasadzeń, budowli naziemnych i podziemnych itd. Nieruchomości mieszkalne o dużej wartości rzadko są przedmiotem obrotu rynkowego a poza tym ich ceny transakcyjne odbiegają bardzo mocno w dół od kosztów wytworzenia. Narzucenie metodologii wyceny powoduje dodatkowo problem całkowicie nierozwiązywalny: nie da się wycenić w sposób rynkowy części nieruchomości – a do podziału zabudowy w toku wywłaszczenia również dochodzi.

Należałoby uznać, że narzucenie rzeczoznawcom majątkowym takiej metodologii wyceny to ruch w stronę odwrotną od oczekiwanej przez wywłaszczonych. Autor niniejszego komentarza uważa, że jedynym sposobem ustalenia odszkodowania, który powoduje ustalenie słusznej jego wartości, jest zastosowanie zasady tzw. efektywnego odtworzenia nieruchomości. Zasada ta wyrażona jest chociażby w normie OP 4.12 sformułowanej przez Bank Światowy na potrzeby przymusowych wysiedleń, jakimi są wywłaszczenia nieruchomości. Norma ta zakłada, że wysokość odszkodowania powinna pozwolić na fizyczne odtworzenie nowej nieruchomości o podobnym standardzie do wywłaszczanej. Dla uzyskania takiego celu wylicza się wartość materiałów wbudowanych

oraz koszt usług związanych z transportem i budową, wskazanych w kwotach brutto, bez uwzględnienia stopnia zużycia. Uczciwym i oczywistym wydaje się, że ustawodawca powinien zagwarantować osobie wywłaszczonej możliwość odtworzenia domostwa. Odniesienie się do wartości rynkowej, wynika z założenia, że wywłaszczony ma prawo do odkupienia podobnej nieruchomości z rynku wtórnego. Każdy racjonalny użytkownik rynku wie, że oddanie cudzych używanych butów nie rekompensuje utraty własnych. Ponadto, odniesienie się do historycznych transakcji rynkowych nie pozwala na odkupienie podobnej nieruchomości, nawet na rynku wtórnym, w czasie galopującej inflacji. Na zmniejszenie mocy nabywczej pieniądza na rynku lokalnym oddziaływać będzie sama inwestycja, na cele której dochodzi do wywłaszczenia. Szczególnie inwestycja o takim rozmiarze jak CPK, wywoła lawinowy wzrost popytu na rynku lokalnym, a co za tym idzie wzrost cen.

W ocenie autora niniejszego komentarza problemu nie rozwiązują również zapisy ust. 2 i kolejne art. 134a proponowanej nowej treści ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak dalece oderwany od rzeczywistości jest autor projektu nowelizacji, wskazują materiały przez niego dostarczone, zgodnie z którymi kwota 88 364 złotych ma pozwolić na odtworzenie domostwa przez najuboższych wywłaszczonych.

### **Naprawa innych szkód wywołanych wywłaszczeniem**

Krokiem w dobrym kierunku jest proponowany zapis ust. 6 art. 134a ustawy o gospodarce nieruchomościami po planowanych zmianach. Zgodnie z jego brzmieniem wywłaszczony będzie mógł dochodzić dodatkowych kwot przewyższających wartość utraconego prawa własności nieruchomości, jeśli szkoda będzie wyższa. W ocenie piszącego brak takiego uregulowania był ewidentną luką prawną. Sądy w swoim orzecznictwie, niejako chcąc ukonstytuować istniejący stan rzeczy, pokusiły się o rozróżnienie pomiędzy odszkodowaniem słusznym a pełnym. Jak można znaleźć w orzecznictwie: odszkodowanie słuszne nie musi być odszkodowaniem pełnym. Jak nieintuicyjne jest to twierdzenie, wie każdy, kto próbował wytłumaczyć to osobie fizycznej dotkniętej taką szkodą. Należałoby zatem ujednoclić oba pojęcia i stwierdzić, że tylko przy pełnej rekompensacie szkód, możemy uznać, że odszkodowanie jest słuszne.

Jak zatem powyżej: projektodawca wykonał krok w dobrym kierunku, ale zatrzymał się w połowie drogi. Przyznał stronie prawo do odszkodowania, ale tylko za szkodę rzeczywistą – ta zaś nie odnosi się do utraconych korzyści. Czy wzoru do uregulowania tej kwestii w sposób słuszny nie mogłyby stanowić zapisy kodeksu cywilnego odpowiadające za naprawienie szkody wywołanej deliktem?

Dyskusyjne jest ponadto wskazanie sądu powszechnego jako organu właściwego do dochodzenia roszczenia. W sposób oczywisty utrudnia to korzystanie z niego przez osoby dotknięte: wiąże się z ponoszeniem kosztów procesowych, przenosi ciężar dowodowy na stronę formułującą żądanie i obarcza ją ryzykiem przegranego sporu.

### **Powiększenie odszkodowania za wywłaszczenie**

Jako propozycję jednoznacznie korzystną, należy uznać obowiązek zwiększenia odszkodowania o odpowiednio 20% dla nieruchomości lokalowych oraz 10% dla wszystkich pozostałych, wynikający z projektowanego brzmienia treści art. 134a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Słuszne jest uzasadnienie autora projektu ustawy, że wywłaszczonym należy się rekompensata za zbycie nieruchomości z użyciem przymusu państwowego. Można oczywiście dyskutować, czy wysokość rekompensaty jest wystarczająca – niektóre państwa europejskie zdecydowanie przebijają tę propozycję. W ocenie piszącego

komentarz, dodatek jest środkiem, który w polskim ustawodawstwie nie był wcześniej stosowany, więc proponowana treść jest zmianą na korzyść. Jeśli ustalone odszkodowanie wystarczy na odtworzenie stanu posiadania sprzed wywłaszczenia, to dodatkowe środki będą rekompensatą za szkody niemajątkowe. Niestety, w proponowanym całokształcie rozwiązań nie będą pełniły takiej funkcji. Wysokość odszkodowań będzie niewystarczająca na efektywne naprawienie szkody, a dodatek będzie tylko pomniejszyła realną stratę.

### **Podsumowanie**

Zmiana przepisów prawa w zakresie ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie jest oczekiwana, chyba, przez wszystkich uczestników procesu: inwestorów, wywłaszczonych, organy ustalające odszkodowanie, rzeczoznawców majątkowych, profesjonalnych pełnomocników itd. Niezbyt szczęśliwym sposobem na wprowadzenie zmian jest powierzenie przygotowania projektu nowych przepisów podmiotowi, który ma w tym bezpośredni interes finansowy. Zmiana winna być efektem kompromisu uwzględniającego interesy wszystkich stron i powinna odpowiadać najlepszym standardom światowym i europejskim. Ustawodawca musi pamiętać, że porusza się w niezmiernie wrażliwej materii. Wywłaszczenie pozwala na naruszenie konstytucyjnego prawa własności, wykorzystuje w tej sytuacji dysproporcję sił pomiędzy obywatelem a zinstytucjonalizowanym Państwem. Obywatel powinien podlegać szczególnej ochronie w tej sytuacji.

Mirosław Ochojski

INLEGIS Kancelarie Prawne

[www.inlegis.pl](http://www.inlegis.pl)

Fundacja INLEGIS

[www.fundacjainlegis.pl](http://www.fundacjainlegis.pl)