

BEOS-1442/26

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SpS-III.020.177.11.2026*

Data wpływu *20.07.26r.*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu
prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych
(druk sejmowy nr 2804)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy wskazali na nadmierne obciążenie budżetów gmin wynikające z obecnego mechanizmu zabezpieczania środków na wypłatę odszkodowań za nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, których własność przeszła na gminę na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych¹ (dalej: ustawa).

W ocenie Wnioskodawców obowiązujące przepisy nakładają na gminy obowiązek zabezpieczania środków w wysokości odszkodowania w budżetach uchwalanych na kolejne lata budżetowe, także wtedy, gdy nie zgłasza się osoba uprawniona do jego otrzymania. W praktyce prowadzi to do blokowania środków publicznych na potencjalne roszczenia, które często nie są dochodzone.

Wnioskodawcy wskazali, że problem dotyczy przypadków, w których stan prawny nieruchomości pozostaje nieuregulowany, osoby uprawnione nie są znane, a roszczenia odszkodowawcze nie są faktycznie zgłaszane. Obecny mechanizm nie wiąże zatem obowiązku zabezpieczenia środków z faktycznym wystąpieniem osoby uprawnionej i wykazaniem przez nią prawa do nieruchomości albo następstwa prawnego, co utrudnia gminom planowanie wydatków i gospodarowanie środkami publicznymi.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1722.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt w art. 1 przewiduje zmianę art. 9 ustawy. Projekt dotyczy zasad wypłaty odszkodowania dotyczącego nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w przypadku, gdy gmina nabyła własność nieruchomości albo jej część na podstawie decyzji o nabyciu nieruchomości.

Projektowana regulacja przewiduje, że odszkodowanie będzie wypłacane osobie, która złoży wniosek o wypłatę odszkodowania i wykaże przysługujące jej prawo własności, prawo użytkowania wieczystego albo ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości albo jej części objętej decyzją, bądź wykaże następstwo prawne po takiej osobie².

Projekt określa termin na złożenie wniosku o wypłatę odszkodowania, dokumenty potwierdzające uprawnienie do jego otrzymania, zasady zabezpieczenia środków w budżecie gminy oraz możliwość wcześniejszej wypłaty odszkodowania, jeżeli pozwalają na to możliwości finansowe gminy. Projekt przewiduje, że do czasu złożenia kompletnego wniosku gmina nie jest obowiązana do zabezpieczania w budżecie środków na wypłatę odszkodowania, a po upływie terminu na złożenie wniosku prawo do jego złożenia wygasa³.

Projekt zawiera przepisy przejściowe odnoszące się do odszkodowań dotyczących nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, w przypadku których decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna przed dniem wejścia w życie ustawy, a odszkodowanie nie zostało wypłacone (art. 2).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Cel, który ma być osiągnięty za pomocą proponowanej regulacji, nie może być – zdaniem Wnioskodawców – zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej przedstawiono przyjęte w wybranych systemach prawnych sposoby postępowania ze środkami przeznaczonymi na odszkodowanie w sytuacji, gdy jego wypłata nie może nastąpić od razu, ponieważ nie ustalono osoby uprawnionej albo osoba zgłaszająca roszczenie nie wykazała jeszcze swojego prawa do odszkodowania.

W Anglii i Walii, w sytuacji gdy właściciel nieruchomości jest nieobecny, nieznany albo niemożliwy do odnalezienia, przewidziano mechanizm wpłaty

² Projektowany art. 9 ust. 9 ustawy.

³ Dodawany art. 9 ust. 9a-9f ustawy.

odszkodowania do sądu. Ustawa o przymusowym nabywaniu nieruchomości⁴ przewiduje szczególną procedurę w odniesieniu do właścicieli nieobecnych i nieodnalezionych, obejmującą ustalenie odszkodowania, możliwość jego wpłaty do sądu oraz późniejsze dochodzenie wypłaty przez osobę, która wykaże swoje prawo (art. 5 ust. 3 oraz załącznik nr 2 do ustawy). Poradnik opublikowany w rządowym serwisie gov.uk wskazuje, że w takich sprawach Wyższy Trybunał (*Upper Tribunal, Lands Chamber*) może określić kwotę odszkodowania podlegającą wpłacie do sądu⁵.

We Francji w sprawach wywłaszczeniowych przewidziano mechanizm złożenia odszkodowania do depozytu w przypadku przeszkód w jego wypłacie. Zgodnie z art. R. 323-8 kodeksu wywłaszczeniowego⁶ dotyczy to m.in. sytuacji, gdy wymagane dokumenty nie zostały przedstawione albo są niewystarczające, gdy prawo osoby zgłaszającej roszczenie jest kwestionowane albo gdy następcy prawni zmarłego wywłaszczonego nie mogą wykazać swojego tytułu prawnego do odszkodowania. Art. R. 323-10 kodeksu przewiduje, że po złożeniu odszkodowania do depozytu wypłata na rzecz następców prawnych następuje dopiero po wykazaniu przez nich tego tytułu. Depozyt jest składany we francuskiej publicznej instytucji depozytowej (*Caisse des dépôts et consignations*)⁷.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt dotyczy ustawy regulującej szczególny tryb nabywania przez gminy własności nieruchomości gruntowych faktycznie użytkowanych jako drogi ogólnodostępne, lecz niezaliczonych do kategorii dróg publicznych. Ta ustawa dotyczy nieruchomości, które w dniu jej wejścia w życie, tj. 13 września 2023 r., pozostawały od co najmniej 20 lat we władaniu gminy, były użytkowane jako drogi ogólnodostępne i spełniały ustawowe cechy takiej drogi (art. 3 ust. 1 ustawy).

W obecnym stanie prawnym pierwotne nabycie własności wskazanych nieruchomości przez gminy następuje na podstawie decyzji starosty wydawanej na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Z dniem, w którym decyzja staje się ostateczna, nieruchomość lub jej część przechodzi na własność gminy, natomiast użytkowanie wieczyste i ograniczone prawa rzeczowe wygasają w zakresie objętym tą decyzją (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 i 3-5 ustawy).

W związku z nabyciem własności nieruchomości przez gminę ustawa przewiduje wypłatę odszkodowań za przejętą nieruchomość oraz za wygasające użytkowanie wieczyste i ograniczone prawa rzeczowe. Ich wysokość jest najpierw

⁴ *Compulsory Purchase Act 1965*, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/56> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 20 VII 2026 r.].

⁵ *Guide on compulsory purchase compensation, land compensation disputes and other references (T604)*, <https://www.gov.uk/government/publications/upper-tribunal-lands-chamber-land-compensation-t604-and-t616/guide-on-compulsory-purchase-compensation-land-compensation-disputes-and-other-references-t604>.

⁶ *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074224/.

⁷ <https://consignations.caissedesdepots.fr/organisme-public/amenagement-developpement-economique/expropriation>.

uzgadniana między gminą a uprawnionym, a jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna, nie dojdzie do uzgodnienia, odszkodowanie ustala starosta w drodze decyzji. Do jego ustalenia i wypłaty stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸ (art. 9 ust. 1-2 i art. 10 ustawy).

Szczególny mechanizm wypłaty odszkodowania dotyczy tzw. nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy, który przewidziano w art. 9 ust. 9 ustawy. W wypadku takich nieruchomości w obecnym stanie prawnym gmina zabezpiecza środki w wysokości odszkodowania w budżetach uchwalanych przez kolejnych 6 lat budżetowych, poczynając od roku, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna. Po upływie ostatniego z tych lat wygasa zarówno to zabezpieczenie, jak i prawo do wypłaty odszkodowania.

Projekt odchodzi od obowiązku automatycznego zabezpieczania środków przez gminę w przypadku każdej nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Dopiero po złożeniu kompletnego wniosku przez osobę, która dysponowała prawem do takiej nieruchomości, gmina będzie obowiązana zabezpieczyć środki w budżecie, zaś wypłata odszkodowania będzie nastąpić w kolejnym roku budżetowym (projektowany art. 9 ust. 9c). Do czasu złożenia kompletnego wniosku gmina nie będzie zobowiązana do zabezpieczania środków na odszkodowanie (projektowany art. 9 ust. 9e). Po upływie 6-letniego terminu wygaśnie prawo do złożenia wniosku, a nie – jak obecnie – prawo do wypłaty odszkodowania (projektowany art. 9 ust. 9f).

Z perspektywy gmin projekt jest korzystny, ponieważ ogranicza obowiązek automatycznego zabezpieczania środków na odszkodowanie za nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym. Z perspektywy osób uprawnionych projekt można ocenić korzystnie w dwóch aspektach. Po pierwsze, zgodnie z projektem termin na złożenie wniosku ma być liczony od końca roku budżetowego, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna, a nie od tego roku budżetowego, w którym decyzja ta stała się ostateczna (projektowany art. 9 ust. 9a). Wydłuża to o jeden rok czas na zgłoszenie roszczenia. Po drugie, po upływie terminu wygasać ma prawo do złożenia wniosku, a nie prawo do wypłaty odszkodowania (projektowany art. 9 ust. 9f). Osoba, która złożyła wniosek w terminie, nie będzie więc zagrożona utratą prawa do wypłaty np. z powodu późniejszej beczynności gminy czy organu.

Wątpliwości istnieją natomiast w odniesieniu do projektowanego art. 9 ust. 9c. Przepis ten stanowi, że po złożeniu kompletnego wniosku gmina zabezpiecza środki w budżecie roku następującego po roku złożenia wniosku, i że wypłata następuje w tym roku budżetowym. Oznacza to, że przepis ten wiąże termin wypłaty odszkodowania dotyczącego nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym z cyklem budżetowym gminy, to znaczy gmina ma zabezpieczyć środki w budżecie roku następującego po roku złożenia wniosku w sprawie odszkodowania dotyczącego nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Obecnie w zakresie terminu wypłaty odszkodowania należy stosować odpowiednio przepisy

⁸ Dz. U. z 2026 r. poz. 399.

ustawy o gospodarce nieruchomościami na podstawie art. 9 ust. 10 ustawy, co oznacza, że po ustaleniu odszkodowania decyzją zasadniczym punktem odniesienia jest – również w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – art. 132 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. W odniesieniu do projektowanego art. 9 ust. 9c ustawy można zatem zgłosić zastrzeżenia, iż prowadzi on do nieuzasadnionego zróżnicowania terminu wypłaty odszkodowania w sprawach dotyczących nieruchomości o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym. Wypłata odszkodowania następowałaby bowiem na innych zasadach w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, a na innych w odniesieniu do pozostałych nieruchomości. Termin wypłaty odszkodowania ma przy tym znaczenie także dla innych kwestii, w szczególności dla dochodzenia odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia.

Kolejna wątpliwość dotyczy przepisu przejściowego. Art. 2 ust. 1 projektu nakazuje stosować projektowany art. 9 ust. 9-9f także do przypadków, w których decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna przed wejściem w życie ustawy, a odszkodowanie nie zostało jeszcze wypłacone. Wywołuje to wątpliwości, czy nie oznacza to przesunięcia wymagalności odszkodowania już uzgodnionego albo ustalonego decyzją na dotychczasowych zasadach. W razie zastosowanie nowego art. 9 ust. 9c do odszkodowań już ustalonych, dojdzie do pogorszenia sytuacji osób, którym przysługują już odsetki z tytułu opóźnienia w zapłacie. Nowelizacja nie powinna usuwać skutków wcześniejszych opóźnień gmin w sposób budzący zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przepisy przejściowe zawarte w art. 2 projektu wydają się być ujęte zbyt szeroko w zakresie, w jakim mogą dotyczyć nieruchomości o już uregulowanym stanie prawnym, w stosunku do których osoby uprawnione wykazały prawo do nieruchomości (zob. art. 2 ust. 3 projektu).

Z perspektywy legislacyjnej projekt należałoby doprecyzować w zakresie skutku złożenia wniosku o wypłatę odszkodowania, o którym mowa w projektowanym art. 9 ust. 9 ustawy. Przepis powinien wyraźnie wskazywać, że złożenie takiego wniosku uruchamia w pierwszej kolejności etap uzgodnienia wysokości odszkodowania z gminą, a dopiero w razie braku uzgodnienia – etap ustalenia odszkodowania w decyzji starosty. Mechanizm ten odpowiada rozwiązaniu przewidzianemu w art. 9 ust. 1-2 ustawy i nie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osoby zgłaszającej roszczenie dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Rozważenia wymaga także doprecyzowanie projektowanego art. 9 ust. 9 przez wskazanie, że wniosek może złożyć osoba, która wykazała prawo do nieruchomości albo jej części, które przysługiwało jej bezpośrednio przed przejściem własności nieruchomości na gminę. Obecne brzmienie przepisu nie przesądza jednoznacznie, że chodzi o ostatniego właściciela albo ostatniego uprawnionego przed przejściem własności nieruchomości na gminę. Wniosek taki można wprawdzie wyprowadzić z funkcjonalnej wykładni projektowanej regulacji, jednak z perspektywy pewności prawa zasadne byłoby wyrażenie tej przesłanki wprost w treści przepisu.

Art. 2 ust. 3 projektu powinien jednoznacznie wykluczać „odzyskanie” roszczeń, które wygasły przed wejściem w życie nowelizacji. Obecny art. 9 ust. 9 stanowi, że w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym gmina zabezpiecza środki przez kolejnych 6 lat budżetowych, a po upływie ostatniego z tych lat wygasa zarówno obowiązek zabezpieczenia środków, jak i prawo do wypłaty odszkodowania. Projektowany art. 2 ust. 3 przewiduje natomiast, że jeżeli przed wejściem w życie nowelizacji osoba uprawniona złożyła wniosek i wykazała prawo do nieruchomości, gmina zabezpiecza środki w budżecie roku następującego po roku wejścia w życie ustawy, chyba że wypłata nastąpi wcześniej. Literalna wykładnia tego przepisu może prowadzić do pytania, czy nie obejmuje on również roszczeń, które na podstawie obecnego art. 9 ust. 9 już wygasły. Chodzi o sytuację, w której osoba uprawniona złożyła wniosek przed wejściem w życie nowelizacji, lecz 6-letni okres przewidziany w dotychczasowym art. 9 ust. 9 upłynął, a prawo do wypłaty odszkodowania wygasło. W takim przypadku art. 2 ust. 3 projektu mógłby zostać odczytany jako nakaz ponownego zabezpieczenia środków przez gminę, mimo że roszczenie odszkodowawcze nie istnieje już w dotychczasowym stanie prawnym.

Projekt jest przedmiotem odrębnej opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej⁹. Projekt został również objęty odrębną opinią BEOS w przedmiocie ustalenia, czy stanowi projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu¹⁰.

2.

Projektowana regulacja ta mieści się w zakresie ochrony prawa własności, zagwarantowanego w art. 1 Protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Obejmuje ono prawo do odszkodowania¹¹. Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia Protokołu dodatkowego do EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Patryk Wicher i poseł Władysław Kurowski)*, opinia BEOS z 18 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1426/26.

¹⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych, przedstawiciele wnioskodawców (poseł Patryk Wicher i poseł Władysław Kurowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 18 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1427/26.

¹¹ ECHR, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*, updated: 28.2.2026, pkt 201 i n., https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_1_protocol_1_eng.

- gminy, w których występują drogi, o których mowa w ustawie zmienianej,
- osoby ubiegające się o odszkodowanie z tytułu przejęcia przez gminy gruntów zajmowanych przez drogi, o których mowa w ustawie.

B. Wpływ na społeczeństwo

W opinii Wnioskodawców projektowane zmiany będą wywierać pozytywne skutki społeczne poprzez zwiększenie pewności prawnej z perspektywy osób, których nieruchomości zostały przejęte przez gminy na podstawie ustawy. Regulacja ma również przyczynić się do zwiększenia przejrzystości działania organów gmin i poprawy relacji między obywatelami a administracją publiczną. Doprecyzowanie przesłanek uzyskania odszkodowania, określenie wymaganych dokumentów oraz terminów składania wniosków może ograniczyć liczbę sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Wnioskodawcy wskazują przy tym, że projekt nie ogranicza istniejących uprawnień do uzyskania odszkodowania, lecz jedynie precyzuje zasady ich realizacji.

Przedstawiona argumentacja trafnie identyfikuje część przewidywanych skutków projektowanej regulacji, nie uwzględnia jednak wszystkich jej możliwych następstw. Analiza projektu pokazuje, że obok oczekiwanych efektów w postaci zwiększenia przejrzystości i przewidywalności procedury mogą wystąpić również mniej korzystne konsekwencje dla części osób ubiegających się o odszkodowanie w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym.

Jak wskazano w uzasadnieniu wcześniejszego projektu dotyczącego tej samej problematyki (druk sejmowy nr 3278, Sejm IX kadencji), zasadniczym problemem pozostaje ustalenie własności gruntów zajętych pod tego rodzaju drogi¹². W tym kontekście doprecyzowanie w dodawanym ust. 9b w art. 9 ustawy zmieniającej regulacji dotyczącej dokumentów potwierdzających prawo do nieruchomości lub jej części objętej decyzją o nabyciu przez gminę¹³ w niewielkim stopniu rozwiązuje kluczowy problem. Projektowana regulacja nie zapewnia bowiem skutecznego poinformowania potencjalnie uprawnionych osób o możliwości złożenia wniosku o odszkodowanie. Pozytywne skutki społeczne może nieść nieznaczne wydłużenie okresu, w którym osoba uprawniona może ubiegać się o odszkodowanie (obecny przepis mówi o 6 latach budżetowych, w projekcie mowa jest o 6 latach, licząc od końca roku budżetowego, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna).

Przepisy art. 2 ust. 3 projektu przewidują rozwiązania mniej korzystne dla osób ubiegających się o odszkodowanie, a jednocześnie korzystniejsze dla gmin,

¹² „W zdecydowanej większości przypadków prawo własności terenów przylegających do dróg zostało uregulowane w trybie ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku. Natomiast właścicielami gruntu pod samą drogą są osoby zmarłe kilkadziesiąt, czasem ponad sto lat temu. Biorąc pod uwagę upływ czasu, problemy związane z ustaleniem następstwa prawnego oraz fakt, że nieruchomości zajęte pod drogi już przed stu laty niejednokrotnie stanowiły przedmiot współwłasności wielu osób, uregulowanie tytułu do gruntów pod drogami na drodze cywilnej jest obecnie faktycznie niemożliwe. Próby rozwiązania problemu w drodze wniosku o stwierdzenie zasiedzenia, z powodu obiektywnej niemożności ustalenia przez sąd kręgu uczestników postępowania, z reguły kończą się niepowodzeniem”.

¹³ W szczególności odpis księgi wieczystej, postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, akt poświadczenia dziedziczenia, orzeczenie sądu, decyzja administracyjna albo inny dokument pozwalający na ustalenie osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania (dodawany ust. 9b w art. 9 ustawy zmienianej).

w przypadku, gdy wniosek o wypłatę odszkodowania został już złożony przez osobę uprawnioną. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów gminy są zobowiązane do zabezpieczenia w swoich budżetach środków odpowiadających wysokości należnych odszkodowań. Oznacza to, że posiadają one instrumenty umożliwiające realizację tych wypłat. Przesunięcie terminu wypłaty na kolejny rok budżetowy albo uzależnienie wcześniejszego jej dokonania od decyzji organów gminy (na podstawie projektowanego art. 9 ust. 9d) może prowadzić do pogorszenia sytuacji osób ubiegających się o odszkodowanie.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne tego projektu zaktywizowały przede wszystkim przedstawicieli gmin bezpośrednio zainteresowanych zmianą przepisów dotyczących obowiązku zabezpieczenia środków na odszkodowania za grunty o nieuregulowanym stanie prawnym przejęte pod drogi. Spośród 13 ankiet złożonych do tego projektu, większość pochodziła właśnie z takich gmin. W komentarzach wskazano, że niektóre gminy właśnie ze względu na wskazane przepisy powstrzymują się od uregulowania stanu prawnego ww. dróg¹⁴.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja nie powoduje skutków pieniężnych ani niepieniężnych w kontekście gospodarczym. W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wyrażono opinii wskazujących na skutki gospodarcze projektu.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt będzie wywoływał skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie będzie z kolei oddziaływał na budżet państwa i pozostałą część sektora finansów publicznych.

Wnioskodawcy proponują, aby w przypadku, gdy gmina przejęła nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym, nie była zobowiązana do zabezpieczania środków w wysokości kwoty odszkodowania w swoich budżetach uchwalanych w okresie kolejnych 6 lat budżetowych, poczynając od roku, w którym decyzja o nabyciu nieruchomości stała się ostateczna. W tej sytuacji w projekcie zakłada się, iż gmina ma zabezpieczać środki na wypłatę odszkodowania w budżecie na kolejny rok tylko w sytuacji złożenia kompletnego wniosku o odszkodowanie. Ponadto, „jeżeli możliwości finansowe gminy na to pozwalają”, gmina będzie mogła (dobrowolnie) wypłacić odszkodowanie w tym samym roku, w którym został złożony kompletny wniosek.

W zakresie zaproponowanej zmiany mechanizmu finansowania przedmiotowych odszkodowań należy zwrócić uwagę na to, iż mogą one wywoływać

¹⁴ „Gmina Biały Dunajec nie przystąpiła jeszcze do regulacji dróg z tej Ustawy właśnie ze względu na obawy dotyczące nieprzewidzianych wydatków związanych z odszkodowaniem za przejęte grunty, mimo tego że mamy dosyć dużo dróg których jest możliwość regulacji na podstawie tej Ustawy.”
– ID ankiety: 180579.

zarówno pozytywne skutki finansowe, szczególnie z punktu widzenia indywidulanego gmin, ale także rodzić ryzyko budżetowe. W dużym stopniu ocena skutków finansowych będzie zależała od jednostkowej sytuacji gminy zarówno budżetowej, jak i własnościowej w zakresie przejętych nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (liczba, rodzaj, wartość, stopień regulacji prawnej).

Obowiązujący obecnie 6-letni mechanizm utrzymywania środków zabezpieczających wypłatę odszkodowań ma na celu zapewnienie ciągłości i pewności ich finansowania w średnim okresie i tym samym wyeliminowania ryzyka, iż złożone wnioski (szczególnie wysokokwotowe) wymuszają na gminie konieczność zmiany ustalonych już planów i decyzji finansowych na kolejny rok. Taka sytuacja może się zdarzyć właśnie w zakresie proponowanej zmiany mechanizmu, w wyniku np. złożenia kompletnego wniosku o odszkodowanie w ostatnich miesiącach roku. W tej sytuacji konieczne mogą być zmiany planów finansowych na kolejny rok budżetowy (głównie w zakresie struktury wydatków, przy ograniczonych możliwościach generowania dodatkowych dochodów), a w zależności od ustalonych wysokości kwot odszkodowania zmiany te mogą mieć różny wpływ na budżet danej gminy.

W sytuacji zatem pojedynczej gminy, szczególnie o dobrej kondycji finansowej, proponowane zmiany prawne mogą być ocenione jako korzystne. Należy zgodzić się z Wnioskodawcami, iż przedłożona propozycja umożliwi tym gminom uwolnienie „obowiązkowych rezerw” środków budżetowych i przeznaczenie ich na realizację innych zadań. Jednak w zależności od sytuacji budżetowej mogą pojawić się gminy, dla których konieczność szybkiej organizacji środków na wypłaty wysokokwotowych odszkodowań na kolejny rok może rodzić ryzyko zarówno dla budżetu lokalnego, jak i samego wnioskodawcy, iż takie środki nie będą mogły być wygenerowane i wypłacone.

Z punktu widzenia systemowego zaproponowany mechanizm finansowania odszkodowania może zatem powodować ryzyko ograniczenia możliwości wypłaty odszkodowań, ze względów finansowych budżetów gmin, w porównaniu z obecnie obowiązującym rozwiązaniem z góry zapewniającym środki w budżecie na ten cel na kolejne 6 lat.

Ze względu na brak możliwości zebrania i analizy danych wyodrębnionych w budżetach gmin w zakresie skali zabezpieczenia środków na przedmiotowe odszkodowania, należy zgodzić się z Wnioskodawcami, iż nie można obecnie przeprowadzić pieniężnego oszacowania skutków finansowych w ujęciu całego sektora w perspektywie kolejnych lat.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt zmniejsza obciążenia budżetowe i administracyjne po stronie gmin. Obecnie gmina musi zabezpieczać środki na odszkodowanie przez 6 kolejnych lat budżetowych, mimo że osoba uprawniona może się w ogóle nie ujawnić (art. 9 ust. 9 ustawy). Projekt odchodzi od tego mechanizmu i przewiduje, że do czasu złożenia kompletnego wniosku gmina nie ma obowiązku zabezpieczenia środków na odszkodowanie (projektowany art. 9 ust. 9e).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt zmienia mechanizm odszkodowań za nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym przejmowane przez gminy jako drogi ogólnodostępne. Kluczowe znaczenie ma odejście od automatycznego, sześcioletniego zabezpieczania środków przez gminę na rzecz modelu uruchamianego dopiero kompletnym wnioskiem osoby uprawnionej. Mechanizm zmniejsza obciążenia budżetowe i administracyjne gmin, a zarazem częściowo wzmacnia ochronę uprawnionych, ponieważ termin na złożenie wniosku zostaje faktycznie wydłużony, a jego dochowanie chroni przed utratą prawa do wypłaty z powodu późniejszej beczynności gminy lub organu.

Zasadnicze wątpliwości dotyczą terminu wypłaty odszkodowania. Projekt wiąże wypłatę z cyklem budżetowym gminy, co może niezasadnie różnicować sytuację osób uprawnionych w zależności od tego, czy nieruchomość miała uregulowany, czy nieuregulowany stan prawny, oraz wpływać na wymagalność świadczenia i odsetki. Przepis przejściowy wydaje się być ujęty zbyt szeroko, ponieważ może przesuwać wymagalność odszkodowań już uzgodnionych albo ustalonych decyzją i pogarszać sytuację osób, którym przysługują już odsetki za opóźnienie.

Z perspektywy legislacyjnej projekt wymaga doprecyzowania w odniesieniu do trzech zagadnień. Po pierwsze, należy jednoznacznie wskazać, że wniosek o wypłatę odszkodowania, o którym mowa w projektowanym art. 9 ust. 9 ustawy, uruchamia najpierw etap uzgodnienia wysokości odszkodowania z gminą, a dopiero w razie braku uzgodnienia – postępowanie przed starostą. Po drugie, przepis powinien przesądzać, że wniosek może złożyć ostatni właściciel albo ostatni uprawniony przed przejściem własności nieruchomości na gminę. Po trzecie, projekt powinien wyraźnie wykluczać „odżycie” roszczeń, które wygasły przed wejściem w życie nowelizacji.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja może wywołać pozytywne skutki społeczne w postaci zwiększenia przejrzystości i przewidywalności procedury uzyskania odszkodowania, jednak ich zakres pozostaje ograniczony. W określonych sytuacjach projektowane rozwiązania mogą prowadzić do pogorszenia sytuacji osób ubiegających się o odszkodowanie, w szczególności poprzez wydłużenie okresu oczekiwania na jego wypłatę.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywołuje skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projekt zmiany dotychczasowego mechanizmu finansowania odszkodowań przez gminy, które przejęły nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, może wywoływać skutki finansowe dla tych gmin. Skutki te mogą być ocenione pozytywnie, szczególnie z punktu widzenia gmin o dobrej sytuacji budżetowej, które nie powinny mieć problemów z wypłatą odszkodowań w ramach kolejnego roku budżetowego. Jednakże z punktu widzenia systemowego projekt może rodzić ryzyko, szczególnie dla gmin, dla których wysokość odszkodowania będzie trudna do zaplanowania w następnym roku lub będzie powodować konieczność zmian planów budżetowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych systemach prawnych (Anglia i Walia oraz Francja) przyjęto rozwiązania dotyczące sposobu postępowania ze środkami przeznaczonymi na odszkodowanie w sytuacji, gdy jego wypłata nie może nastąpić od razu, ponieważ nie ustalono osoby uprawnionej albo osoba zgłaszająca roszczenie nie wykazała jeszcze swojego prawa do odszkodowania. W Anglii i Walii odszkodowanie może zostać wpłacone do sądu, natomiast we Francji – złożone w publicznej instytucji depozytowej.

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/