



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
XI KADENCJA**

Warszawa, 10 czerwca 2026 r.

Druk nr 784

**Pani
Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy pana senatora Zygmunta Frankiewicza.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Ryszard Bober	(-) Piotr Masłowski
(-) Gustaw Marek Brzezina	(-) Waldemar Pawlak
(-) Andrzej Dziuba	(-) Jacek Trela
(-) Grzegorz Fedorowicz	(-) Wadim Tyszkiewicz
(-) Zygmunt Frankiewicz	(-) Józef Zając
(-) Jan Filip Libicki	(-) Maciej Żywno

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, 875 i 912) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 6 po pkt 9d dodaje się pkt 9e w brzmieniu:
„9e) budowa, utrzymywanie i eksploatacja obiektów sportowych realizowanych przez podmioty niepubliczne, w tym kolei linowych (całorocznych lub sezonowych), wyciągów narciarskich i przenośników taśmowych, narciarskich tras zjazdowych, biegowych i nartostrad, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych obiektów sportowych, w szczególności dojść i dróg dojazdowych do tych obiektów, urządzeń i przewodów służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu i energii elektrycznej;”;
- 2) w art. 112 w ust. 4 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Organem właściwym w sprawach ograniczenia w drodze decyzji, o której mowa w art. 126a ust. 1, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta.”;
- 3) w art. 124a:
 - a) w zdaniu pierwszym wyrazy „oraz art. 125 i art. 126” zastępuje się wyrazami „, art. 125, art. 126 oraz art. 126a–126e”,
 - b) dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:
„W przypadku postępowania, o którym mowa w art. 126a–126e, informację, o której mowa w art. 114 ust. 3, podaje do publicznej wiadomości organ prowadzący to postępowanie.”;
- 4) po art. 126 dodaje się art. 126a–126e w brzmieniu:
„Art. 126a. 1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na budowę, utrzymywanie lub eksploatację na nieruchomości obiektów i tras, o których mowa w art. 6 pkt 9e, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych obiektów i tras, jeżeli właściciel, użytkownik

wieczysty lub osoba, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody.

2. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, następuje:

- 1) zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o ile decyzja taka jest wymagana;
- 2) zgodnie z uchwałą rady gminy o wyrażeniu zgody na przeznaczenie nieruchomości objętych wnioskiem na cele budowy, utrzymywania lub eksploatacji na nich obiektów i tras, o których mowa w art. 6 pkt 9e, oraz innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych obiektów i tras;
- 3) na rzecz wnioskodawcy, o którym mowa w ust. 3, na okres wskazany przez wnioskodawcę nie dłuższy niż 30 lat.

3. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta udziela zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną.

4. Udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe, o uzyskanie w drodze umowy zgody na wykonanie czynności, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie lub podmiot upoważniony do przeprowadzenia rokowań w ich imieniu. Przepisy art. 114 ust. 2 oraz art. 115 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

5. Jeżeli budowa, utrzymywanie lub eksploatacja na nieruchomości obiektów i tras, o których mowa w art. 6 pkt 9e, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych obiektów i tras uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem lub ograniczenie, o którym mowa w ust. 1, zostało ustanowione na okres dłuższy niż rok, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby wnioskodawca, o którym mowa w ust. 3, nabył od niego w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości. Jeżeli zezwoleniem, o którym mowa w ust. 1, jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, właściciel lub użytkownik wieczysty może

żądać, aby wnioskodawca, o którym mowa w ust. 3, nabył od niego w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste tej części nieruchomości, która nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. W sprawach spornych orzekają sądy powszechne.

6. Właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba posiadająca inne prawo rzeczowe do nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z przebudową, utrzymaniem, konserwacją oraz usuwaniem awarii obiektów i tras, o których mowa w art. 6 pkt 9e, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych obiektów i tras. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej.

7. Decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Wpisu dokonuje się na wniosek występującego z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 3.

8. Decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do wydania przez organ, o którym mowa w art. 126a ust. 1, decyzji o wygaśnięciu najmu, dzierżawy lub użyczenia oraz trwałego zarządu, jeżeli prawa te uniemożliwiają lub ograniczają budowę, przeprowadzenie, utrzymywanie lub eksploatację na nieruchomości obiektów, tras lub urządzeń, o których mowa w ust. 1.

9. W przypadku celu publicznego, o którym mowa w art. 6 pkt 9e, możliwe jest wyłącznie ograniczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości na podstawie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1.

10. Odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na zasadach określonych w art. 128–130, art. 132 ust. 2–4, art. 133 oraz art. 135 ust. 4–7. Obowiązek wypłaty ustalonego odszkodowania ciąży na wnioskodawcy, o którym mowa w ust. 3.

11. Decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane związane z realizacją obiektu lub trasy, których dotyczy, a także niezbędnych do korzystania z tego obiektu lub trasy podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń.

12. Organ, który wydał zezwolenie, o którym mowa w ust. 1:

- 1) może je uchylić, jeżeli wnioskodawca, na skutek okoliczności leżących po jego stronie, w terminie 5 lat od dnia uzyskania ostatecznej decyzji nie zrealizuje celu, ze względu na który udzielono zezwolenia lub na skutek okoliczności leżących

po jego stronie przerwie realizację celu, ze względu na który udzielono zezwolenia, na okres dłuższy niż 3 lata;

- 2) uchyla je na wniosek właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby posiadającej inne prawo rzeczowe do nieruchomości, jeżeli wnioskodawca nie wypłaci którejkolwiek z części odszkodowania, o którym mowa w ust. 10, pomimo wyznaczenia mu przez właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę posiadającą inne prawo rzeczowe do nieruchomości, w formie pisemnej, co najmniej miesięcznego dodatkowego terminu do zapłacenia zaległości.

13. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może być wydane również w odniesieniu do istniejącego obiektu, istniejącej trasy lub istniejących podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z obiektu lub trasy, o których mowa w art. 6 pkt 9e.

Art. 126b. 1. Uchwałę, o której mowa w art. 126a ust. 2 pkt 2, podejmuje się na wniosek podmiotu, o którym mowa w art. 126a ust. 3, w terminie 6 miesięcy od daty złożenia wniosku o jej podjęcie.

2. Rada gminy podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 126a ust. 2 pkt 2, w przypadku, gdy wskazany przez wnioskodawcę obiekt lub trasa umożliwia osobom fizycznym realizowanie przez nie osobiście i bezpośrednio aktywności sportowo–rekreacyjnych na nieruchomościach objętych wnioskiem oraz jeżeli interes publiczny w funkcjonowaniu tego obiektu lub trasy przeważa nad interesami osób, których nieruchomości mają być objęte ograniczeniem.

3. W przypadku niepodjęcia w terminie uchwały, o której mowa w ust. 1, wnioskodawcy, o którym mowa w ust. 1, przysługuje skarga na bezczynność na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 i 846).

Art. 126c. 1. We wniosku o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w art. 126a ust. 1, należy określić:

- 1) obiekt lub trasę, o których mowa w art. 6 pkt 9e, których ma dotyczyć decyzja oraz inne podziemne, naziemne lub nadziemne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tego obiektu lub trasy;
- 2) nieruchomości lub ich części przeznaczone na cele budowy, utrzymywania lub eksploatacji obiektu lub trasy, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tego obiektu lub

trasy, z podaniem oznaczeń z księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz z katastru nieruchomości oraz ich powierzchni, z podziałem na:

- a) nieruchomości, co do których wnioskodawca posiada prawo własności, prawo użytkownika wieczystego, prawo użytkowania, służebność gruntową albo umowę dzierżawy na okres co najmniej 25 lat od daty złożenia wniosku, zawierającą dla wydzierżawiającego wyłącznie podstawy do wypowiedzenia określone w art. 667 § 2, art. 698 § 2 lub art. 703 Kodeksu cywilnego oraz opatrzonej datą pewną,
 - b) nieruchomości, co do których wnioskodawca nie posiada tytułu prawnego lub posiada tytuł prawny inny niż określony w lit. a, które mają być objęte zezwoleniem, o którym mowa w art. 126a ust. 1, z uzasadnieniem, że są niezbędne do budowy, utrzymywania lub eksploatacji danego obiektu lub trasy lub innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tego obiektu lub trasy oraz że wniosek nie obejmuje większej ilości nieruchomości niż niezbędne do realizacji celu określonego we wniosku;
- 3) dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości i stan jej zagospodarowania;
 - 4) właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, a w razie braku danych umożliwiających określenie tych osób, władającego nieruchomością zgodnie z wpisem w katastrze nieruchomości;
 - 5) osobę, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości;
 - 6) inne okoliczności istotne w sprawie.

2. Do wniosku o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w art. 126a ust. 1, należy dołączyć:

- 1) dokumenty z przebiegu rokowań, o których mowa w art. 126a ust. 4;
- 2) dokumenty, o których mowa w art. 116 ust. 2 pkt 2–6;
- 3) oświadczenie właścicieli lub użytkowników wieczystych co najmniej 75% powierzchni nieruchomości, o których mowa ust. 1 pkt. 2, o wyrażeniu zgody na budowę, utrzymywanie lub eksploatację danego obiektu sportowego.

3. Wniosek o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w art. 126a ust. 1, można złożyć po:

- 1) bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy, o której mowa w art. 126a ust. 4, wyznaczonego przez wnioskodawcę na piśmie

właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a także osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do tej nieruchomości;

- 2) wejściu w życie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 126a ust. 2 pkt 2.

Art. 126d. Decyzja, o której mowa w art. 126a ust. 1, poza elementami określonymi w art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, powinna zawierać zobowiązanie wnioskodawcy do udostępniania osobom fizycznym nieruchomości objętych ograniczeniem na cele realizowania przez nie osobiście i bezpośrednio aktywności sportowo-rekreacyjnych adekwatnych do rodzaju danego obiektu lub trasy. Nie wyłącza to możliwości pobierania przez wnioskodawcę opłat za korzystanie z obiektu lub trasy, jak również wprowadzenia przez ten podmiot ograniczeń w korzystaniu z obiektu lub trasy uzasadnionych względami porządku lub bezpieczeństwa lub wynikających z przepisów prawa.

Art. 126e.1. Organ, który wydał zezwolenie, o którym mowa w art. 126a ust. 1, jest obowiązany, w drodze decyzji, przenieść to zezwolenie na wniosek nowego wnioskodawcy, jeżeli do wniosku dołączone zostanie:

- 1) oświadczenie o przejściu warunków zawartych w decyzji, o której mowa w art. 126a ust. 1;
- 2) zgoda dotychczasowego wnioskodawcy, na rzecz którego decyzja została wydana.

2. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji, o której mowa w art. 126a ust. 1, są wyłącznie dotychczasowy i nowy wnioskodawca.

3. Decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do wykreślenia dotychczasowego wnioskodawcy i wpisania zamiast niego nowego wnioskodawcy w księdze wieczystej. Wpisu dokonuje się na wniosek występującego z wnioskiem o przeniesienie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1.”;

- 5) w art. 128 dodaje się ust. 5–7 w brzmieniu:

„5. Odszkodowanie przysługuje za szkody powstałe wskutek wydania decyzji, o której mowa w art. 126a ust. 1. Odszkodowanie obejmuje wartości poniesionych szkód, do których mają zastosowanie postanowienia art. 135 ust. 4–7, oraz obowiązek wypłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości za każdy rok kalendarzowy, w którym obowiązuje ograniczenie korzystania z nieruchomości. Wynagrodzenie należne za dany rok kalendarzowy płatne jest do dnia 31 marca tego roku kalendarzowego. W przypadku, gdy ograniczenie korzystania z nieruchomości trwa niepełny rok kalendarzowy, wynagrodzenie za ten rok przysługuje w proporcjonalnej wysokości.

6. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 5, podlega waloryzacji począwszy od roku kalendarzowego następującego po roku, w którym decyzja, o której mowa w art. 129 ust. 5, stała się ostateczna.

7. Podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 5, stanowi wartość rynkowa czynszu dzierżawnego za korzystanie z nieruchomości. Przepisy art. 134 ust. 2–4 stosuje się odpowiednio.”;

6) w art. 129 w ust. 5 w pkt 1 wyrazy „art. 124–126” zastępuje się wyrazami „art. 124–126a”;

7) w art. 132 po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. Obowiązek zapłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 5, obciąża osobę lub jednostkę organizacyjną, która uzyskała zezwolenie, o którym mowa w art. 126a ust. 1.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Cel i konieczność wprowadzenia regulacji

Głównym celem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest stworzenie stabilnych ram prawnych, które umożliwią rozwój nowoczesnej infrastruktury narciarskiej i turystyki zimowej w Polsce poprzez uregulowanie dostępu do gruntów prywatnych na potrzeby realizacji inwestycji uznanych za cel publiczny.

Nowe regulacje mają również na celu zagwarantowanie istnienia już funkcjonujących stacji turystyczno-narciarskich i uchronienie ich przed zamknięciem. Coraz liczniejsze są przykłady, gdy na skutek braku zgody jednej lub kilku osób trasa narciarska zostaje zamknięta (np. Gubałówka, Butorowy Wierch, Maciejowa itp.), a gestorzy prawie wszystkich stacji narciarskich w Polsce i wóldarze gmin, w których te ośrodki się znajdują obawiają się podobnego scenariusza, stąd pilna potrzeba ustawowego uregulowania problemu.

Ponadto, potrzeba zwiększenia aktywności fizycznej człowieka na tzw. „świeżym powietrzu” jako warunku jego zdrowia fizycznego i psychicznego jest dziś powszechnie rozumiana. Stres, tempo życia, sposób odżywiania, brak aktywności ruchowej, urbanizacja i przemiany cywilizacyjne negatywnie wpływają na organizm i psychikę. Uprawianie tzw. sportów terenowych, łatwo dostępnych i poprawiających sprawność fizyczną i zdrowie związane jest często z koniecznością poruszania się po cudzym terenie. W zimie, odbywa się to przede wszystkim po trasach narciarskich zjazdowych bądź biegowych.

Celem projektowanych zmian jest umożliwienie bezpiecznego, zorganizowanego i powszechnego korzystania dla celów uprawiania sportu i aktywności ruchowej społeczeństwa, także na nieruchomości stanowiącej własność osoby trzeciej, gdy nieruchomość ta nie może być wykorzystywana na zaspokojenie potrzeb społecznych z uwagi na brak zgody właściciela. W związku z tym projektowane zmiany mają na celu zapewnienie powszechnego uprawnienia do korzystania z terenów o szczególnych właściwościach, wydzielonych i wyznaczonych w postaci tras narciarskich, biegowych i zjazdowych oraz towarzyszącej im infrastruktury, w szczególności kolei linowych i wyciągów narciarskich. Pomimo coraz krótszych zim, gestorzy stacji narciarskich bardzo dobrze radzą sobie z tą sytuacją. Inwestują w nowoczesne systemy naśnieżania, na światowym poziomie. Tym bardziej

potrzebne są projektowane regulacje prawne, w celu zapewnienia trwałego tytułu prawnego do gruntów, niezbędnego do wieloletnich inwestycji.

Należy również podkreślić, że rozwój sportu zawodowego w Polsce nie jest możliwy bez odpowiedniej infrastruktury. Jej niewystarczający zakres powoduje, że polska kadra narciarska zmuszona jest do trenowania za granicą, a dzieci i młodzież nie mogą szkolić się na obiektach blisko miejsca zamieszkania.

Podstawowym założeniem proponowanej regulacji jest to, że podmiotami, które decydowałyby o ustanawianiu prawa do korzystania z cudzej nieruchomości byłaby gmina oraz właściciele/użytkownicy wieczysti gruntów stanowiących min. 75% powierzchni danej stacji turystyczno - narciarskiej. Aby można skorzystać z projektowanej służebności musi ona zyskać poparcie i lokalnej społeczności, i bezpośrednio zdecydowanej większości właścicieli gruntów.

Założeniem nowej ustawy jest również ochrona tych właścicieli, którzy bezpośrednio czerpią korzyści z funkcjonowania danej stacji turystyczno - narciarskiej, w szczególności w postaci czynszów dzierżawnych. Zamknięcie stacji na skutek sprzeciwu jednej lub kilku osób wprost przekłada się na utratę dochodów nierzadko przez kilkadziesiąt rodzin.

II. Przedstawienie stanu obecnego oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Proponowane regulacje dotyczą możliwości ustanowienia służebności publicznoprawnej dla nowego celu publicznego jakim jest budowa, utrzymywanie i eksploatacja realizowanych przez podmioty niepubliczne obiektów sportowych wraz z ich przykładowym wyliczeniem: koleje linowe (całoroczne i sezonowe), wyciągi i trasy narciarskie. Prawo to umożliwi korzystanie w ściśle określonych przypadkach z miejsc, w których wytyczona byłby np. trasa narciarska lub kolej linowa, a które ze względu na swe położenie i ukształtowanie mają unikalny charakter i wobec których brak zgody właściciela uniemożliwia tego typu wykorzystanie.

W obecnym stanie prawnym, brak zgody choćby jednego właściciela gruntu uniemożliwia korzystanie z miejsc, które mimo swojego unikalnego charakteru i potrzeb lokalnej społeczności nie mogą być wykorzystywane w celu turystyczno-sportowym. Co więcej, z powodu braku regulacji prawnej co najmniej kilkanaście stacji narciarskich już zostało zamkniętych a wielu grozi to w niedalekiej przyszłości. Obecnie nie ma żadnego narzędzia prawnego, które uchroniło by przed taką sytuacją, również w przypadku, gdy dana

stacja turystyczno - narciarska jest głównym motorem napędowym danej gminy i zapewnia utrzymanie wielu jej mieszkańcom.

Projektowany stan prawny umożliwi bezpieczne, zorganizowane i powszechne korzystanie z obiektów sportowych, a w szczególności tras narciarskich i kolei linowych dla celów aktywności ruchowej społeczeństwa, także na nieruchomościach stanowiących własność osób trzecich, gdy nieruchomość ta z uwagi na swe unikalne walory, położenie, ukształtowanie, nie może być wykorzystywana na zaspokojenie potrzeb społecznych z uwagi na brak zgody właściciela.

III. Strategiczny wymiar gospodarczy i zatrzymanie kapitału w Polsce

Obecny stan prawny charakteryzuje się brakiem pewności inwestycyjnej, co skutkuje paraliżem w rozwoju polskiej bazy narciarskiej. W konsekwencji Polska traci co roku miliardy złotych z powodu tzw. wypływu kapitału za granicę. Polacy, będący jedną z najliczniejszych grup narciarskich w Europie Środkowej, pozostawiają pieniądze w innych państwach, wyjeżdżając na narty do Austrii, Szwajcarii, Francji, gdzie podobne do proponowanej regulacje prawne gwarantują bezpieczeństwo i rozwój inwestycji.

Wprowadzenie ustawy jest istotnym narzędziem, które ma na celu zatrzymanie tych środków w polskim obiegu gospodarczym. Każda złotówka wydana na nowoczesnej stacji narciarskiej w kraju generuje zwielokrotniony zysk w lokalnym biznesie (efekt mnożnika 1:5) – w noclegach, gastronomii i usługach.

Dodatkowo, warto zaznaczyć jak znacząca jest turystyka w budżecie naszego państwa i należy ją wspierać. Statystyki GUS wskazują, że polska turystyka w 2025 rosła szybciej niż polskie PKB. W okresie od stycznia do listopada 2025 roku z turystycznej bazy noclegowej skorzystało 39,6 mln turystów, co oznacza wzrost o 9,9% w porównaniu z analogicznym okresem 2024 roku. Liczba turystów krajowych zwiększyła się o 9,3%, natomiast liczba turystów zagranicznych wzrosła o 12%.

IV. Poparcie społeczne

Wyniki badań Ogólnopolskiej Grupy Badawczej przeprowadzone w maju 2026 r. są jednoznaczne. Po pierwsze, ponad 91% Polaków wskazało, że wyciągi narciarskie, kolejki linowe i trasy narciarskie są ważne dla rozwoju turystyki i społeczności lokalnej. Po drugie, blisko 70% Polaków uważa, że inwestycje w infrastrukturę narciarską powinny być traktowane

jako cel publiczny - na równi ze szkołami czy ośrodkami zdrowia, a ponad 72% respondentów domaga się wprowadzenia regulacji prawnych na wzór innych krajów europejskich, które ułatwią funkcjonowanie i powstawanie nowych ośrodków turystyczno-narciarskich.

Ta powszechna, akceptacja dla turystyki górskiej/zimowej i branży narciarskiej jest kluczowym uzasadnieniem dla wprowadzanych zmian. Nie jest to działanie dla wąskiej grupy, lecz dla społeczności i rozwoju regionów. Społeczeństwo daje jasne zielone światło dla zmian.

V. Wzorzec europejski i demografia regionalna

Projekt jest adaptacją do polskiego porządku prawnego sprawdzonych „modeli alpejskich” (np. austriackiej ustawy „Seilbahngesetz” z 2003 r., czy też służebności uregulowanej we francuskim „Code du tourisme”). Wprowadzenie regulacji analogicznych do obowiązujących od wielu lat w krajach alpejskich pozwoli konkurować polskim przedsiębiorcom na europejskim rynku turystycznym. Dla unaocznienia skali dochodów z turystyki zimowej nowe badania przeprowadzone przez międzynarodową firmę konsultingową PwC dla włoskiej organizacji ANEF zrzeszającej ośrodki narciarskie wprost mówi, że każde 1 euro wydane w ośrodku narciarskim przynosi więcej niż 8 euro dla regionu.

Stabilne, całoroczne miejsca pracy w turystyce, tworzone dzięki nowym inwestycjom (w tym koleje linowe, które mogą być całoroczne), są najskuteczniejszym programem przeciwdziałania depopulacji gmin górskich i tych o walorach turystycznych, a co za tym idzie zatrzymywania młodych ludzi w ich małych ojczyznach.

VI. Główne założenia legislacyjne

1. Mechanizm prawny

Projekt zakłada nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn) poprzez dodanie nowego celu publicznego (art. 6 pkt 9e) i wykorzystanie istniejącej w tej ustawie instytucji prawnej - służebności publicznoprawnej. Nowym celem publicznym byłaby: budowa, utrzymywanie i eksploatacja realizowanych przez podmioty niepubliczne obiektów sportowych wraz z ich przykładowym wyliczeniem: koleje linowe (całoroczne i sezonowe), wyciągi i trasy narciarskie.

Wyżej wymieniona służebność będzie ustanawiana decyzją administracyjną wydaną przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Decyzja ta będzie zaskarżalna w sposób identyczny jak każda decyzja administracyjna.

Należy podkreślić, że obiekty sportowe realizowane przez podmioty publiczne (np. gminy) już są uznane przez ustawodawcę za cele publiczne (Art. 6 pkt 6 ugn). Stąd konieczność uregulowania sytuacji prawnej obiektów realizowanych przez podmioty niepubliczne, jednak z dodatkowymi obostrzeniami, które nie dotyczą podmiotów publicznych.

2. Ograniczenie a nie pozbawienie prawa własności

Kluczowym elementem projektu ustawy jest bezwzględne wykluczenie możliwości pozbawienia prawa własności dla celów realizacji obiektów sportowych realizowanych przez podmioty niepubliczne. Wprowadzana regulacja umożliwi wyłącznie ograniczenie prawa własności (ustanowienie służebności) w drodze decyzji administracyjnej. Właścicielem gruntu pozostaje dotychczasowy właściciel.

3. Potrójna legitymizacja

Służebność będzie mogła być ustanowiona wyłącznie wtedy, gdy będzie aprobowana przez lokalną społeczność (działającą przez organy gminy) oraz zdecydowaną większość właścicieli/użytkowników gruntów na danym obiekcie sportowym, w szczególności stacji turystyczno - narciarskiej. Aby to zapewnić, wprowadzenie ograniczenia prawa własności (służebności) jest obwarowane trzema kluczowymi warunkami:

- a) zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego: konieczne jest, aby dany obiekt sportowy był przewidziany w obowiązującym w gminie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- b) zgoda rady gminy: inwestycja musi uzyskać zgodę rady gminy, wyrażoną w uchwale, jeżeli interes publiczny w funkcjonowaniu tego obiektu lub trasy przeważa nad interesami osób, których nieruchomości mają być objęte ograniczeniem,
- c) zgoda właścicieli (75%): wnioskodawca musi udokumentować, że posiada już zgodę właścicieli lub użytkowników wieczystych co najmniej 75% powierzchni nieruchomości niezbędnej do realizacji inwestycji.

Wszystkie warunki gwarantują, że inwestycje realizowane w trybie określonym w art. 126a-126e będą miały szerokie poparcie społeczne na poziomie lokalnym.

4. Pozostałe gwarancje dla właścicieli/użytkowników wieczystych

- a) bezwzględny wymóg negocjacji: ustanowienie służebności musi być bezwzględnie poprzedzone rokowaniami z właścicielami w celu zawarcia umowy. Bez rokowań i podjęcia próby zawarcia umowy cywilnoprawnej, nie będzie można przejść do dalszego etapu procedury i wydać decyzji o ustanowieniu służebności,
- b) zawiadamianie na piśmie (wyjątek tylko dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym): jeżeli pomimo rokowań nie uda się zawrzeć umowy cywilnoprawnej, to tylko wtedy będzie można wszcząć postępowanie w celu wydania decyzji zezwalającej na istnienie np. trasy narciarskiej. Od początku do końca postępowania właściciel nieruchomości jest jego stroną i będzie zawiadamiany listownie o wszystkich czynnościach. Tylko w przypadku działek o nieuregulowanym stanie prawnym możliwe będzie zawiadamianie stron poprzez obwieszczenia publiczne,
- c) wygaśnięcie służebności w przypadku jej niewykorzystywania w celu publicznym: będzie możliwe uchYLENIE służebności, jeżeli Wnioskodawca, na skutek okoliczności leżących po jego stronie, nie zrealizuje celu publicznego w przeciągu 5 lat od momentu uzyskania decyzji lub nie będzie realizował tego celu (na skutek okoliczności leżących po stronie Wnioskodawcy) przez okres dłuższy niż 3 lata.

5. Terminowość ustanowionego prawa

Projektowana służebność jest ograniczona nie tylko zakresowo, ale również czasowo – będzie można ją ustanowić maksymalnie na okres 30 lat. Jest to okres analogiczny do tego, na jaki zawierane są umowy dzierżawy.

6. Gwarancja godziwego i pewnego odszkodowania

Projekt ustawy zapewnia pełną ochronę finansową właścicieli nieruchomości:

- a) płatnikiem będzie inwestor: obowiązek wypłaty odszkodowania spoczywa bezpośrednio na wnioskodawcy (inwestorze), a nie na gminie. Rozwiązuje to obawy wyrażane przez przedstawicieli gmin, którzy nie chcieli być obciążeni obowiązkiem wypłaty odszkodowań, a dopiero później dochodzić zwrotu od beneficjenta służebności,
- b) brak zapłaty oznacza wygaśnięcie służebności. Jeżeli wnioskodawca (inwestor) będzie opóźniał się z zapłatą, organ administracyjny ma obowiązek wydać decyzję o uchYLENIU służebności,

- c) rynkowa wartość: odszkodowanie będzie ustalane przez niezależnego rzeczoznawcę majątkowego i obejmie wartości poniesionych szkód oraz wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości za każdy rok kalendarzowy, płatne corocznie (analogicznie jak czynsz dzierżawny),
- d) prawo do żądania wykupu: jeżeli służebność będzie ustanowiona na okres dłuższy niż rok lub zakłóca dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości, właściciel może żądać od inwestora wykupienia nieruchomości.

7. Uprawnienie podmiotów niepublicznych i rola samorządu

Wnioskodawcą, na rzecz którego ustanawiana może służebność, może być wyłącznie podmiot niepubliczny (osoba prawna, jednostka organizacyjna, osoba fizyczna), gdyż podmiotom publicznym przysługuje już dalej idące uprawnienie do wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby obiektów sportowych (Art. 6 pkt 6 ugn).

8. Pozostałe regulacje

Projekt przewiduje możliwość przeniesienia decyzji o ustanowieniu służebności na inny podmiot (analogicznie do możliwości przeniesienia pozwolenia na budowę). Prawo własności pozostanie w tym przypadku bez zmian (nie dochodzi do zmiany właściciela).

Decyzja o ustanowieniu służebności jest podstawą do wpisu prawa w księdze wieczystej i wygasza umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia oraz trwałe zarząd, które z nią kolidują.

Z uwagi na cel publiczny inwestycja musi być publicznie udostępniana, co nie wyklucza możliwości pobierania opłat za korzystanie z niej.

VII. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Przewidywanym skutkiem społecznym proponowanych zmian będzie zwiększenie aktywności fizycznej obywateli, rozwój infrastruktury do uprawiania sportu i turystyki zimowej, a tym samym poprawa kondycji i zdrowia polskiego społeczeństwa.

W efekcie wprowadzonych zmian powstanie także kapitał społeczny w postaci umiejętności integracji społeczności lokalnej, umiejętności współpracy i współdziałania biznesowego.

W zakresie skutków gospodarczych postulowane rozwiązania będą miały korzystny wpływ na rozwój turystyki i tym samym na zwiększenie wzrostu zatrudnienia w szeroko

rozumianej branży turystycznej tj. hotelarstwie, gospodarstwach agroturystycznych, restauracjach, transporcie lokalnym.

Skutkiem wprowadzenia regulacji może być ograniczenie właściciela w korzystaniu przez niego z prawa własności do nieruchomości. Podstawowym sposobem ustanowienia tytułu prawnego do gruntu pozostaje jednak umowa stron. Dopiero w przypadku braku takiej zgody właściciela, w okolicznościach i na warunkach określonych w przepisach, uzyskanie prawa korzystania z nieruchomości następuje w trybie administracyjnym (pod kontrolą sądów administracyjnych) na podstawie proponowanego uregulowania.

Konstytucja RP w art. 20, art. 21 ust. 1, art. 31 i art. 64 dopuszcza możliwość ograniczenia własności tylko w drodze ustawy, na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Zapewnienie powszechnej dostępności obywateli do sportu i rekreacji oraz realizacji inwestycji ważnych a często kluczowych dla społeczności lokalnej spełnia definicję interesu i celu publicznego. Jest to również rozwiązanie przyjęte w innych krajach europejskich, w szczególności w prawie austriackim i francuskim.

Zgodnie z opinią prof. dr hab. Moniki Florczak-Wątor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych, Uniwersytet Jagielloński:

- przedstawiona do oceny propozycja legislacyjna może być ukształtowana w sposób uwzględniający standardy konstytucyjne;
- należy uwzględnić analogiczne rozwiązania już funkcjonujące w porządku prawnym, które również oparte są na założeniu obciążenia nieruchomości służebnością. Zwłaszcza dotyczy do regulacji z art. 124 ugn, która dotyczy służebności publicznej.

Natomiast zgodnie z opinią dr hab. Grzegorza Kucy, prof. UJ, Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego, Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza do porządku prawnego nowy cel publiczny;
- rozszerzenie zakresu znaczeniowego celu publicznego odbywa się z poszanowaniem postanowień Konstytucji RP z 1997 r., w tym przede wszystkim zasady ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji), a zaprezentowane argumenty i dokonana analiza dowodzą, że projektowane rozwiązanie ma swoje uzasadnienie w kontekście nowego celu publicznego realizującego interesy ogółu społeczeństwa;

- projektodawca dołożył wymaganej staranności, aby przygotowane rozwiązania prawne spełniały wymogi zasad techniki prawodawczej i stanowiły kompleksowe, spójne i przemyślane unormowanie prawne nowego celu publicznego.

Jeżeli chodzi o skutki finansowe proponowanych zmian, to nie obciążą one budżetu jednostek samorządu terytorialnego, gdyż odszkodowanie za ustanowienie służebności będzie wypłacane przez wnioskodawcę nie będącego podmiotem publicznym i również on będzie obciążony kosztami realizacji inwestycji/danego obiektu sportowego.

Przewiduje się, że wprowadzenie regulacji wzmocni budżety lokalnych samorządów poprzez zwiększone wpływy z podatków od nowej infrastruktury (podatek od nieruchomości). Dzięki rozwojowi infrastruktury w Polsce uda się ograniczyć drenaż kapitału turystycznego z Polski do krajów sąsiednich.

Na nowej regulacji skorzystają również właściciele gruntów zajętych pod dany obiekt sportowy – uzyskają pewny dochód z tytułu udostępnienia na jego cele swoich nieruchomości, którego nie zniweczy brak zgody pojedynczych osób.

VIII. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji zostaną przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

IX. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny prawem Unii Europejskiej.