



MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 20 września 2018 r.

Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego Portu  
Komunikacyjnego

Mikołaj Wild

BPCPK.071.19.2018.ML.1

NK: 90447/18

Pan  
Krzysztof Jaworucki  
Prezes Zarządu Stowarzyszenia  
Zanim Powstanie Lotnisko - CPK

*Szanowny Panie Krzysztole,*

odpowiadając na Pana pismo z dnia 17 sierpnia 2018 r., skierowane do Prezesa Rady Ministrów, zawierające zarzuty związane z trybem oraz zasadami wywłaszczenia nieruchomości w związku z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego, pragnę przedstawić następujące informacje:

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że zasadnicze regulacje dotyczące podstaw i trybu wywłaszczenia nieruchomości znajdują się w przepisach *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, która reguluje również w sposób całkowity zasady określania wartości nieruchomości na potrzeby wywłaszczenia oraz elementy odszkodowania za wywłaszczenie. O ile tryb wywłaszczenia ulega w ramach tzw. specustaw inwestycyjnych zasadniczym zmianom (przewiduje się m. in. wydawanie jednej decyzji administracyjnej w przedmiocie zarówno lokalizacji inwestycji, jak i wywłaszczenia nieruchomości), to zasady dokonywania wywłaszczeń oraz ustalania odszkodowań pozostają takie same, zaś ewentualne wyjątki w tym zakresie są wyjątkami na korzyść osoby wywłaszczanej.

Należy w związku z tym podkreślić, że **sygnalizowane problemy, dotyczące trybu i zasad wywłaszczania, nie są swoistymi problemami inwestycji w zakresie CPK, lecz występują w odniesieniu do każdej inwestycji celu publicznego, której realizacja wiąże się z koniecznością pozyskania nieruchomości w trybie wywłaszczenia**. Wskazane zatem w piśmie standardy ochrony osoby wywłaszczanej nie są standardami „przewidzianymi w ustawie o CPK” lecz uregulowanymi w systemie prawnym.

*Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym* nie wprowadza nowych, osobnych zasad wywłaszczenia w Polsce. Przenosi ona ze specustaw inwestycyjnych regulacje dotyczące integracji decyzji administracyjnych, czego efektem jest rozdzielenie decyzji wywłaszczającej od decyzji przyznającej odszkodowanie. Jako rekompensatę za to ustalenie proponuje jednocześnie podniesienie wysokości odszkodowania – o 5%, w przypadku szybkiego wydania nieruchomości, o 10.000 złotych za każdy



opuszczany lokal mieszkalny. Są to dopuszczalne środki różnicowania sytuacji prawnej osób wywłaszczanych, powiązane z przyspieszonym trybem wywłaszczenia nieruchomości.

Jednocześnie w *ustawie o CPK* potwierdzono, wynikającą z *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, konieczność stosowania przy ustalaniu wysokości odszkodowania tzw. zasady korzyści. Wspomniana zasada przewiduje, iż w przypadku, gdy cel wywłaszczenia powoduje wzrost wartości nieruchomości, wysokość odszkodowania powinna być określona wg przeznaczenia korzystniejszego dla osoby wywłaszczanej. Zasada ta znajduje zastosowanie w szczególności w odniesieniu do gruntów rolnych.

Zasady wyceny nieruchomości na potrzeby odszkodowania za wywłaszczenie uznawane są za realizujące konstytucyjną zasadę słuszności odszkodowania, wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku w sprawie SK 11/02 z dnia 20 lipca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny, rozważając znaczenie pojęcia „słuszności” w kontekście elementów odszkodowania za wywłaszczenie, stwierdził m. in. *„Ze względu na wartości znajdujące wyraz w konstytucji dla ustalenia znaczenia tego pojęcia należy uwzględnić również kontekst następstw ustalenia odszkodowania dla budżetu państwa. Wywłaszczenie następuje wszakże na cele publiczne, to znaczy ze względu na dobro wspólne. Racjonalność działania nie pozwala ustawodawcy na dokonywanie wywłaszczenia w taki sposób, który ze względu na deklarowane cele publiczne zagrażałby ich osiągnięciu powodując skutki trudne do udźwignięcia przez budżet państwa. W świetle postanowień konstytucji pojęcie słusznego odszkodowania odnosi się do konieczności wyważenia interesu publicznego i prywatnego, do zachowania właściwych proporcji w zakresie ograniczeń, których doznają właściciele. Z tego punktu widzenia **odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może nie odpowiadać zasadzie słuszności, natomiast odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie "słuszne".**”*

W przyjętych rozwiązaniach prawnych dotyczących wywłaszczenia na potrzeby CPK wykorzystano wszelkie instrumenty pozwalające na łagodzenie skutków wywłaszczeń i zapewnienie sprawiedliwego systemu odszkodowawczego. Niektóre z tych rozwiązań przejęte zostały z innych specustaw, niektóre zaś są swoiste dla przedmiotowej regulacji. Dotyczy to m. in.:

- 1) stworzenia systemowego mechanizmu dla umożliwienia efektywnego nabywania nieruchomości w drodze wykupu/zamiany – poprzez wprowadzenie wstępnych etapów przesądzenia lokalizacji inwestycji w połączeniu z obowiązkiem Spółki Celowej prowadzenia działań w zakresie gromadzenia i nabywania nieruchomości;
- 2) „bonusów” związanych z administracyjnym trybem wywłaszczenia, w postaci dopłaty w wysokości 10.000 zł za lokal mieszkalny oraz 5% wartości odszkodowania w przypadku szybkiego oddania nieruchomości w posiadanie inwestorowi;
- 3) wprowadzenie w art. 61 ust. 3 *ustawy o CPK* zasady, zgodnie z którą na uzasadniony wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w przypadku gdy wywłaszczona została część nieruchomości, wartość rynkową tej części określa się jako różnicę pomiędzy wartością rynkową całej nieruchomości a wartością rynkową części nieruchomości nieobjętej wywłaszczeniem.

Przyjęcie jedynie na potrzeby CPK odmiennych zasad ustalania elementów odszkodowania, w szczególności objęcie odszkodowaniem tych elementów szkody, które nie są obejmowane w przypadku innych inwestycji celu publicznego, stanowiłoby naruszenie wynikającej z art. 32 Konstytucji zasady



równości i stanowiłoby podstawę zgłaszania wobec Skarbu Państwa roszczeń ze strony tysięcy osób wywłaszczonych na cel publiczny inny niż CPK.

Jednocześnie, w kontekście przedstawionych rozwiązań dotyczących systemu wywłaszczeń w innych krajach europejskich, informuję, że Pełnomocnik nie jest organem odpowiedzialnym za kształt rozwiązań prawnych regulujących opisane wyżej elementy systemu wywłaszczeniowego. Rolą Pełnomocnika jest zapewnienie realizacji inwestycji CPK w sposób jak najmniej uciążliwy dla mieszkańców, z wykorzystaniem istniejących narzędzi systemowych, jedynie nieznacznie zmodyfikowanych w *ustawie o CPK*. Obecnie toczą się prace nad reformą procesu inwestycyjno-budowlanego (prowadzą je zespoły eksperckie powołane przy Ministrze Inwestycji i Rozwoju), nie wiadomo jednak na tym etapie, czy obejmą one również kompleksową reformę sposobu ustalania wysokości szkody przy wywłaszczeniu.

Rozwiązania prawne *ustawy o CPK* uzupełnione zostaną intensywnymi działaniami faktycznymi Pełnomocnika i Spółki Celowej, nakierowanymi na minimalizację negatywnych skutków wywłaszczeń. Należy do nich między innymi umożliwienie zawarcia umowy o wykup nieruchomości na lata przed rozpoczęciem wywłaszczeń – w takim przypadku właściciel nieruchomości uprawniony będzie do dalszego korzystania z niej na okres niezbędny do zorganizowania przeprowadzki.

Elementem zorganizowanego procesu nabywania nieruchomości pod CPK będą również działania prowadzące do zapewnienia dozwolonej prawnie pomocy w przeniesieniu mieszkańców oraz przedsiębiorstw w miejsce, w którym zapewnione zostaną warunki umożliwiające kontynuację funkcjonowania wspólnoty lokalnej – w postaci zapewnienia zwartej areali gruntów, w tym zabudowanych gotowymi do zasiedlenia mieszkaniami. Poza utrzymaniem więzi społecznych pozwoli to również na zachowanie dostępu do rynku pracy. Szereg z tych działań będzie realizowanych w ramach programu społecznej odpowiedzialności biznesu, prowadzonego przez Spółkę Celową.

We współpracy z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa opracowywana jest także baza gruntów rolnych, które stanowiąc będą podstawę oferty kierowanej do osób wywłaszczanych, które chcą kontynuować działalność produkcyjną w rolnictwie. Oferta ta uwzględni specyficzne wymagania związane z profilem produkcji.

W najbliższym czasie rozpocznie się proces szczegółowego rozpoznawania potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców z obszaru CPK – będą oni mogli wskazać, jakie są ich oczekiwania wobec procesu przejmowania nieruchomości, w szczególności czy preferują nieruchomości zamienne (i o jakich parametrach) czy wypłatę odszkodowania. Zebrane w ten sposób dane stanowiąc będą podstawę programowania dalszych działań, cechujących się osobistym, indywidualnym podejściem do problemów każdego z właścicieli nieruchomości.

Pragnę również zdecydowanie zaprzeczyć wskazanym w piśmie zarzutom dotyczącym skutków wywłaszczenia nieruchomości, a następnie braku realizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku, gdy we wskazanym w przepisach okresie nieruchomość wywłaszczona nie zostanie wykorzystana na cel publiczny, obowiązują ogólne zasady umożliwiające ubieganie się przez poprzedniego właściciela o jej zwrot. Zasady te regulują przepisy art. 136 – 142 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Wobec tych przepisów Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki stwierdzające niekonstytucyjność ww. przepisów:



w zakresie braku możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości jej byłego współwłaściciela, bez zgody pozostałych współwłaścicieli (wyrok w sprawie SK 26/14) oraz w zakresie wyłączającym prawo do ubiegania się o zwrot nieruchomości nabytej umownie (wyrok w sprawie SK 39/15).

W związku z tymi orzeczeniami obecnie trwają rządowe prace legislacyjne mające na celu usunięcie stanu niekonstytucyjności w zakresie zwrotów wyłączonej nieruchomości. Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami* (nr UB15 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów) procedowany jest przez Ministra Inwestycji i Rozwoju. Wprowadzenie ww. rozwiązań w życie zapewni pełną możliwość skorzystania przez osobę wyłączonej w szerokim tego słowa znaczeniu (w tym osobę, która sprzedała nieruchomość na cel publiczny w sposób dobrowolny) z prawa domagania się jej zwrotu w przypadku braku realizacji celu publicznego.

Chciałbym ponadto podkreślić, że – wbrew informacjom medialnym – w ramach inwestycji CPK mechanizm wyłączenia nie będzie stosowany do nabywania gruntów na potrzeby *stricto* komercyjne (tzw. Airport City). Zostaną w tym zakresie zaproponowane rozwiązania prawne zapewniające właścicielom nieruchomości godziwy zysk w związku z realizacją przedsięwzięć biznesowych towarzyszących CPK.

W piśmie wskazał Pan również, że polskie rozwiązania prawne niedostatecznie chronią właścicieli nieruchomości przed arbitralnością wyłączenia, nie ustanawiając procedur mających za zadanie uzasadnienie niezbędności wyłączenia. W związku z tym informuję, że zasada niezbędności wyłączenia obowiązuje również w krajowym porządku prawnym, wywodzona jest z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasady proporcjonalności). Jej ustawowym potwierdzeniem jest przepis art. 112 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, zgodnie z którym wyłączenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Zasada niezbędności wyłączenia obowiązuje również w przypadku specustaw inwestycyjnych, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (przykładowo: w wyroku z dnia 11 października 2011 r. w sprawie II OSK 1688/11 NSA stwierdził, że organ orzekający w sprawie wyłączenia jest uprawniony „do weryfikacji zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego, zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich”).

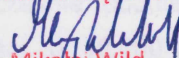
Proces prowadzący do lokalizacji CPK opiera się o szereg analiz, zarówno o charakterze przedrealizacyjnym (konceptje, studia wykonalności), jak i *stricto* związanych z postępowaniami administracyjnymi (raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko). W analizach tych wykazuje się, z zastosowaniem analiz wielokryterialnych, zasadność zarówno realizacji inwestycji, jak i desygnowanej lokalizacji. W odniesieniu do raportu, stanowiącego podstawę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będzie on mógł być kwestionowany przez strony postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji.

**Do wiadomości:**

**Pan Mateusz Morawiecki**  
Prezes Rady Ministrów

**Pan Jerzy Kwieciński**  
Minister Inwestycji i Rozwoju

z wyrazami szacunku  
Pełnomocnik Rządu ds. CPK

  
Mikolaj Wild