

**Rada Społeczna ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego**

**Pan Rafał Garpiel**

Pełnomocnik Zarządu ds. Relacji z Otoczeniem  
Inwestycji w Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o

**Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie  
Komunikacyjnym oraz niektórych innych ustaw**

**Art. 1**

W ustawie z dnia 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1089; zm.: Dz. U. z 2019 r. poz. 630.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15 po ust. 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Do nabywania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przez spółkę zależną, o której mowa w ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy art. 17 ust. 4 i 5.

2) w art. 17 po ust. 3 dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu:

„4. W przypadku nabywania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przez Spółkę Celową od podmiotów innych niż Skarb Państwa, w umowie sprzedaży lub umowie zamiany, na podstawie której Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, a w przypadku braku takich umów – w oświadczeniu złożonym przez Spółkę Celową dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu – wskazuje się cel, na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość.

5. Do nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nabytych przez Spółkę Celową, stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801.)”

3) po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

„Art. 29a 1. W przypadku nabywania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości dla realizacji celów określonych w ustawie w wyniku wykonania prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1) w oświadczeniu o wykonaniu prawa pierwokupu, na podstawie którego Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, wskazuje się cel, na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość.

2. W przypadku nabywania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości dla realizacji celów określonych w ustawie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2) w umowie sprzedaży lub umowie zamiany, na podstawie której Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, wskazuje się cel, na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość.

3. Do nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nabytych na podstawie art. 29 ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801.).”

4) po art. 33 dodaje się art. 33a w brzmieniu:

„Art. 33a 1. W przypadku nabywania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości dla realizacji celów określonych w ustawie w wyniku wykonania prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 1) w oświadczeniu o wykonaniu prawa pierwokupu, na podstawie którego Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, wskazuje się cel, na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość.

2. W przypadku nabywania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości dla realizacji celów określonych w ustawie na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2) w umowie sprzedaży lub umowie zamiany, na podstawie której Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, wskazuje się cel, na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość.

3. Do nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nabytych na podstawie art. 33 ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801.).”

5) w art. 47 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W poszczególnych analizach podaje się w szczególności przedziały cen transakcyjnych nieruchomości podobnych do wyodrębnionych grup nieruchomości według dotychczasowego przeznaczenia oraz według dopuszczalnego sposobu użytkowania wynikającego z celu wywłaszczenia. Wyniki analiz przedstawia się zbiorczo w formie tabelarycznej oraz mapowej dla całego obszaru inwestycji oraz ogłasza się niezwłocznie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych gmin objętych obszarem inwestycji.”

6) w art. 52:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Termin wydania nieruchomości, liczony od dnia doręczenia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, wynosi:

- 1) w przypadku nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej – 24 miesiące;
- 2) w przypadku nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności rolniczej – 18 miesięcy;
- 3) w przypadku pozostałych nieruchomości – 12 miesięcy.”

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1.a Jeżeli do nieruchomości stosuje się więcej niż jeden termin wydania ze wskazanych w ust. 1 pkt 1-3, terminem wydania tej nieruchomości jest termin dłuższy.”

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. W przypadku gdy decyzja, o której mowa w ust. 2, dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony przynajmniej jeden lokal mieszkalny, Inwestor jest obowiązany, co najmniej 14 dni przed terminem faktycznego objęcia nieruchomości

w posiadanie, do wskazania tymczasowego lokalu zamiennego. Jeżeli Inwestor nie wskaże lokalu zamiennego w terminie wskazanym w zdaniu poprzedzającym, objęcie nieruchomości w posiadanie wstrzymuje się do czasu wypełnienia przez Inwestora jego obowiązku zgodnie ze zdaniem poprzedzającym.”

7) w art. 59:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 46, Spółka Celowa zobowiązana jest do przedstawienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu oferty nieruchomości zamiennych. Za każdy dzień opóźnienia w przedstawieniu propozycji Spółka Celowa wypłaca – w terminie 14 dni od dnia wezwania Spółki Celowej – podmiotowi, do którego powinna być skierowana propozycja dodatkowe odszkodowanie w wysokości 1000 złotych.”

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. Właściciel lub użytkownik wieczysty może w terminie 14 dni przyjąć bądź odrzucić ofertę nieruchomości zamiennych, o której mowa w art. 59 ust. 2 .

2b. W przypadku odrzucenia oferty nieruchomości zamiennych Spółka Celowa niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 7 dni, rozpoczyna z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym negocjacje dotyczące wysokości odszkodowania za wywłaszczenie i w tym terminie przedstawia propozycję, o której mowa w ust. 5. Za każdy dzień opóźnienia w przedstawieniu propozycji Spółka Celowa wypłaca – w terminie określonym w art. 67 ust. 1 – podmiotowi do którego powinna być skierowana propozycja dodatkowe odszkodowanie w wysokości 1000 złotych.”

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku określonym w ust. 2 , Spółka Celowa zobowiązana jest do przedstawienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przynajmniej dwóch propozycji nieruchomości zamiennych”.

d) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przeniesienie praw do nieruchomości zamiennej na rzecz osoby uprawnionej następuje w drodze umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego, w terminie 21 dni od przyjęcia przez właściciela lub użytkownika wieczystego oferty nieruchomości zamiennej. Koszty notarialne pokrywa Spółka Celowa.”

e) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W przypadku określonym w ust. 2b, Spółka Celowa zobowiązana jest do przedstawienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu propozycji wysokości odszkodowania na podstawie wyników ekspertyzy rynku nieruchomości, o której mowa w art. 47, w zakresie rynku nieruchomości właściwego dla wywłaszczonej nieruchomości, uwzględniając art. 61 ust. 1 i ust. 1a.”

f) po ust. 10 dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

„11. Decyzje wydane w postępowaniu, o którym mowa w ust. 8-10 powyżej, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

8) w art. 60:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wartość nieruchomości określa w formie operatu szacunkowego rzeczoznawca majątkowy wyłoniony przez wojewodę za pomocą losowania spośród listy biegłych sądowych z zakresu wyceny nieruchomości dla Sądu Okręgowego właściwego dla miejsca położenia wywłaszczanej nieruchomości.”

9) w art. 61:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą 25% wartości rynkowej nieruchomości, nie niższą jednak niż 30 000 zł. Kwota ta stanowi ryczałtowe odszkodowanie za rzeczywisty uszczerbek w majątku właściciela lub użytkownika wieczystego (z wyłączeniem wartości nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego),

w szczególności za koszty związane z koniecznością zmiany miejsca zamieszkania, przerwania prowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej oraz szkody inne niż sama wartość nieruchomości.”

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, dotychczasowe przeznaczenie, stan nieruchomości, cel wywłaszczenia oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami, z zastrzeżeniem ust. 4. Przez dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości rozumie się przeznaczenie wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 38 ust. 3. Przepisy art. 154 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.”

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Wartość nieruchomości określa się według dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, jeżeli cel wywłaszczenia nie powoduje wzrostu wartości nieruchomości, przy czym za cel wywłaszczenia nieruchomości uznaje się Inwestycję lub Inwestycje Towarzyszące. Rzeczoznawca majątkowy ustala w operacie szacunkowym wartość nieruchomości według dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości oraz wartość nieruchomości według przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia. Ostateczną wartością nieruchomości jest wartość wyższa.”

d) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Analiza wpływu celu wywłaszczenia na wartość nieruchomości stanowi integralny element operatu szacunkowego.”

10) po art. 61 dodaje się art. 61a w brzmieniu:

„Art. 61a 1. Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania na podstawie przepisów niniejszego rozdziału, a w szczególności w art. 61 ust. 1 oraz ust. 1a, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej ostatecznej decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania, może wnieść powództwo do sądu

powszechnego. W postępowaniu sądowym sąd ustala wysokość należnego, uwzględniając również utracone korzyści, odszkodowania wyłącznie w części przewyższającej kwotę odszkodowania przyznaną na podstawie decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 8. Wniesienie powództwa nie skutkuje uchynieniem decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 8 a orzeczenie sądu nie ma wpływu na obowiązek wypłaty odszkodowania w kwocie ustalonej w tej decyzji. Sąd nie może orzec o zmniejszeniu kwoty odszkodowania ustalonej w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 8.

2. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 8.

3. Uwzględniając powództwo sąd waloryzuje kwotę zasądanego dodatkowego odszkodowania na dzień wyrokowania.”

11) art. 62 otrzymuje brzmienie:

„Art. 62. 1. Jeżeli ze względu na dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, z uwagi na niewystępowanie w obrocie nieruchomości o takim przeznaczeniu, podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość odtworzeniowa nieruchomości. Uzasadnienie odstąpienia od określenia wartości rynkowej nieruchomości rzeczoznawca majątkowy zamieszcza w operacie szacunkowym.

2. Jeżeli ze względu na przeznaczenie nieruchomości po uwzględnieniu celu wyłączenia zgodnie z art. 61 ust. 4 nie można określić jej wartości rynkowej, z uwagi na niewystępowanie w obrocie nieruchomości o takim przeznaczeniu, rzeczoznawca majątkowy dla potrzeb ustalenia wartości rynkowej nieruchomości przyjmuje, że nieruchomość została wyłączona na cel usługowy i przyjmuje do porównania transakcje dotyczące nieruchomości o przeznaczeniu usługowym. Uzasadnienie odstąpienia od określenia wartości rynkowej nieruchomości z uwzględnieniem celu, o którym mowa w art. 61 ust. 4, rzeczoznawca majątkowy zamieszcza w operacie szacunkowym.

12) w art. 63 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na podstawie art. 61 ust. 1, z wyłączeniem kwot, o których mowa w art. 61 ust. 1a, art. 64 i art. 65 oraz

przyznanych na podstawie orzeczenia, o którym mowa w art. 61a ust. 1, i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego, nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.”

13) art. 67 otrzymuje brzmienie:

„Art. 67 1. Odszkodowanie wypłacane jest przez Spółkę Celową w terminie 14 dni od przedstawienia przez Spółkę Celową propozycji wysokości odszkodowania, o której mowa w art. 59 ust. 5, w kwocie przedstawionej przez Spółkę Celową. Ostateczną wysokość odszkodowania ustala się i wypłaca zgodnie z procedurą opisaną w ust. 2 lub ust. 3 oraz na podstawie orzeczenia, o którym mowa w z art. 61a ust. 1.

2. Jeżeli odszkodowanie jest wypłacane na podstawie pisemnego uzgodnienia, o którym mowa w art. 59 ust. 7 i jego wartość wzrosła względem propozycji, o której mowa w art. 59 ust. 5, Spółka Celowa wypłaca różnicę pomiędzy sumą odszkodowania ustaloną w uzgodnieniu a kwotą odszkodowania, która powinna być wypłacona na podstawie ust. 1, w terminie 14 dni od dnia podpisania uzgodnienia przez dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego oraz Spółkę Celową. W żadnym wypadku kwota odszkodowania nie może ulec zmniejszeniu względem kwoty odszkodowania która powinna być wypłacona na podstawie ust. 1.

3. Jeżeli odszkodowanie ustalane jest w drodze decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 8 i jego wartość wzrosła względem propozycji, o której mowa w art. 59 ust. 5, Spółka Celowa wypłaca różnicę pomiędzy wysokością odszkodowania ustaloną w ostatecznej decyzji a wysokością odszkodowania, która powinna być wypłacona na podstawie ust. 1, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W żadnym wypadku kwota odszkodowania nie może ulec zmniejszeniu względem kwoty odszkodowania, która powinna zostać wypłacona na podstawie ust. 1.

4. Prowadzenie postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania przez organy administracji nie wstrzymuje wypłaty odszkodowania, przez Spółkę Celową na podstawie ust. 1.



5. Odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego, jeżeli:

- 1) osoba uprawniona odmawia jego przyjęcia;
- 2) wypłata odszkodowania jest niemożliwa z przyczyn niezależnych od organu;
- 3) odszkodowanie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.”

14) skreśla się art. 69.

15) art. 70 otrzymuje brzmienie:

„Art. 70 1. Jeżeli ostateczna decyzja przyznająca odszkodowanie została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność, osoba, której wypłacono odszkodowanie, albo jej spadkobierca, są obowiązani do zwrotu części tego odszkodowania stanowiącej różnicę między kwotą wypłaconą na podstawie art. 67 ust. 3 a kwotą wypłaconą na podstawie art. 67 ust. 1. Nie podlega zwrotowi kwota odszkodowania w wysokości wypłaconej na podstawie art. 67 ust. 1. Zwracaną część odszkodowania waloryzuje się na dzień zwrotu.

2. Orzeczenie o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji przyznającej odszkodowanie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny z urzędu wstrzymuje wykonanie tego orzeczenia do czasu wydania prawomocnego wyroku.

3. Wydanie prawomocnego wyroku przez sąd powszechny w postępowaniu, o którym mowa w art. 61a ust. 1 uniemożliwia uchylenie lub stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji przyznającej odszkodowanie.

4. W przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do uchylenia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji przyznającej odszkodowanie sąd powszechny zawiesza postępowanie, o którym mowa w art. 61a ust. 1 do czasu zakończenia postępowania administracyjnego, a w przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji przyznającej odszkodowanie – do czasu ponownego ostatecznego rozstrzygnięcia o wysokości odszkodowania.”

## **Art. 2**

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.2019.1387 t.j. z dnia 2019.07.25)

1) w art. 21:

a) w ust. 1 po pkt 29b dodaje się pkt 29c w brzmieniu:

„przychody uzyskane z tytułu:

- a) odszkodowania otrzymanego stosownie do przepisów ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U.2018.1089), w tym na podstawie decyzji administracyjnej, uzgodnienia, a także poprzez przyznanie nieruchomości zamiennej lub prawa wieczystego użytkowania,
- b) odpłatnego zbycia na rzecz Spółki Celowej nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania oraz z tytułu zbycia nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania w związku z realizacją przez nabywcę prawa pierwokupu, stosownie do przepisów ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U.2018.1089);

zwolnienie nie dotyczy przypadków, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, o których mowa w lit. a-b, nabył je w okresie 2 lat przed dniem wszczęcia postępowania wyłączeniowego za cenę (wynagrodzenie) niższą o co najmniej 50% wartości uzyskanego odszkodowania lub ceny zbycia nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania lub w związku z realizacją prawa pierwokupu”.

### **Art. 3**

W ustawie z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U.2019.865 t.j. z dnia 2019.05.10),

1) w art. 17:

a. w ust. 1 po pkt 54a dodaje się pkt 54b w brzmieniu:

„przychody uzyskane z tytułu:

- a) odszkodowania otrzymanego stosownie do przepisów ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U.2018.1089), w tym na podstawie decyzji administracyjnej, uzgodnienia, a także poprzez przyznanie nieruchomości zamiennej,
- b) odpłatnego zbycia na rzecz Spółki Celowej nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania oraz z tytułu zbycia nieruchomości lub prawa

wieczystego użytkowania w związku z realizacją przez nabywcę prawa pierwokupu, stosownie do przepisów ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U.2018.1089);

zwolnienie nie dotyczy przypadków, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, o której mowa w lit. a-b, nabył je w okresie 2 lat przed dniem wszczęcia postępowania wyłączeniowego za cenę (wynagrodzenie) niższą o co najmniej 50% od wartości uzyskanego odszkodowania lub ceny zbycia nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania lub w związku z realizacją prawa pierwokupu”.

#### **Art. 4**

W ustawie z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817 z późn. zm.),

1) w art. 29:

a) w ust. 3b dodaje się pkt 8 w brzmieniu:

„8) osoby, które zbyły nieruchomość rolną na cele związane z realizacją Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089 oraz z 2019 r. poz. 630) – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo zostały z niej wyłączone na te same cele”

## UZASADNIENIE

### **I. Potrzeba i cel uchwalenia zmiany Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. 2018 poz. 1089) (dalej jako „Ustawa o CPK”)**

#### **1. Rola i charakter przepisów Ustawy o CPK**

Ustawa o CPK uchwalona przez Sejm 10 maja 2018 r. tworzy ramy prawno-organizacyjne realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej jako: „CPK”), a także szeroko rozumianych Inwestycji Towarzyszących, tworzących system transportowy oparty o centralne położenie Portu oraz innych zadań.

Realizacja CPK i Inwestycji Towarzyszących będzie wiązała się koniecznością wykupienia czy też wywłaszczenia przez Spółkę Celową dużej ilości nieruchomości, które znajdą się na terenie wyznaczonym pod inwestycje. Planowany wykup nieruchomości i wywłaszczenia będą miały duży wpływ na mieszkańców terenów, na których realizowany będzie CPK oraz Inwestycje Towarzyszące, a zwłaszcza na właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości nimi objętych. Procedura wywłaszczenia jest zjawiskiem powszechnym dla tego typu inwestycji i jest to działanie prawnie dopuszczalne. Jednak sposób uregulowania tego procesu powinien zagwarantować poszanowanie konstytucyjnych praw jednostki i zasady proporcjonalności.

Jak wynika z orzecznictwa sądów: *„Granice ingerencji prawodawczej w prawo własności wyznacza przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, m.in. że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę własności musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów. (...) (wyrok NSA w sprawie II OSK 932/15 z dnia 11.01.2017 r.).* Tezy tego orzeczenia dotyczą ograniczania prawa własności w każdej sytuacji. Od ustawodawcy wymaga się więc aby kierując się zarówno interesem publicznym jak i prywatnym odpowiednio wyważył te interesy stosując zasadę proporcjonalności.

Z analizy przepisów Ustawy o CPK wynika, że przepisy dotyczące wywłaszczenia nieruchomości niejednokrotnie odbiegają od standardów innych państw europejskich, w sposób niedostateczny chroniąc interesy właścicieli i użytkowników wieczystych

nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje. W ocenie Wnioskodawcy procesy uregulowane przepisami Ustawy o CPK mogą być przeprowadzone w sposób bardziej sprawiedliwy i mniej uciążliwy dla podmiotów objętych wykupem i wywłaszczeniem nieruchomości.

Zasada proporcjonalności jest więc naruszona, gdyż możliwy jest inny, mniej uciążliwy sposób przeprowadzenia procesu wykupów i wywłaszczeń<sup>1</sup>. Analiza przepisów ustawy pozwala zidentyfikować kilka kluczowych obszarów, w których regulacja mogłaby zostać poprawiona, bez ryzyka spowodowania opóźnienia inwestycji.

## **2. Wcześniejsza wypłata odszkodowania**

Pierwszym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę jest możliwość zaistnienia sytuacji, w której dotychczasowi właściciele będą musieli opuścić swoje nieruchomości zanim otrzymają odszkodowanie za wywłaszczenie. Nie będą zatem w stanie nabyć i przygotować sobie nowego miejsca zamieszkania czy prowadzenia działalności gospodarczej, przed opuszczeniem dotychczasowych domów, gospodarstw czy miejsc pracy (ze względu na brak środków). Jedynym rozwiązaniem będzie dla takich osób, zaciągnięcie kredytu na warunkach rynkowych. Należy przy tym wskazać, że część osób objętych wywłaszczeniem w ogóle nie będzie mogła z takiego kredytu skorzystać ze względu na trudną sytuację materialną i brak zdolności kredytowej. Osoby objęte wywłaszczeniem będą musiały ponieść wszystkie koszty kredytu (np. prowizje i opłaty bankowe) – i ewentualnie spłacić go po otrzymaniu odszkodowania. Jest to przykład niesprawiedliwego przerzucenia kosztów inwestycji ze Skarbu Państwa na obywateli.

Obecna regulacja w sposób faktyczny wymusza na właścicieli nieruchomości zaakceptowanie odszkodowania proponowanego przez Spółkę Celową. Skoro Ustawa o CPK nie uzależnia skuteczności wywłaszczenia od wypłaty odszkodowania, to konieczne jest zagwarantowanie możliwości otrzymania przez właściciela – na czas trwania postępowania – kwoty odszkodowania w wysokości proponowanej przez Państwo (Spółkę Celową) czyli tzw. bezspornej kwoty odszkodowania.

Aktualnie, na gruncie Ustawy o CPK funkcjonuje art. 69 dotyczący wypłaty zaliczki w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez wojewodę w decyzji administracyjnej, jednak ma on zastosowanie wyłącznie w przypadku domów mieszkalnych i dopiero na etapie

---

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r. (sygn. akt K. 18/95)

postępowania przed wojewodą. Może to sprawić, że w momencie opuszczenia nieruchomości, właściciel będzie pozostawał bez żadnych środków na zmianę miejsca zamieszkania. Zaliczka uregulowana w art. 69 niewystarczająco chroni więc przed dotkliwymi skutkami wywłaszczenia, zwłaszcza podmioty prowadzące działalność gospodarczą lub rolniczą na terenie wywłaszczonej nieruchomości. Nie ulega przy tym wątpliwości, że równie ważna i zasługująca na ochronę jest możliwość przeniesienia własnej działalności gospodarczej czy rolniczej na nowe nieruchomości.

Projektowana bezsporna kwota odszkodowania będzie stanowiła środki, dzięki którym właściciele nieruchomości będą mogli nabyć nieruchomości w nowym planowanym miejscu zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej. Nawet jeżeli kwota zaproponowana przez Spółkę Celową nie będzie odpowiadała rzeczywistej wartości nieruchomości i będzie musiała zostać zweryfikowana w toku postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, bezsporna kwota odszkodowania pozwoli na pokrycie kosztów kredytu komercyjnego lub nabycia nieruchomości o mniejszej wartości.

### **3. Ograniczenie możliwości zmniejszenia wysokości odszkodowania w toku późniejszego postępowania administracyjnego i sądowego**

Możliwość zweryfikowania wysokości odszkodowania w toku postępowania administracyjnego nie powinna narażać właściciela nieruchomości objętej wywłaszczeniem na negatywne konsekwencje w postaci orzeczenia niższego odszkodowania niż w propozycji Spółki Celowej. Podmioty dotknięte wywłaszczeniem są narażone na daleko idące niedogodności związane z utratą nieruchomości i koniecznością przeniesienia aktywności życiowej w inne miejsce. Nie powinny one zatem być narażone na ryzyko możliwości zwrotu otrzymanego odszkodowania. Powinny mieć pewność, że mogą spożytkować otrzymane odszkodowanie natychmiast po jego otrzymaniu.

Organy administracji nie powinny więc mieć możliwości obniżenia wysokości odszkodowania. Z drugiej strony orzeczenie wyższego odszkodowania w ostatecznej decyzji powinno powodować dopłacenie do odszkodowania już wypłaconego (kwoty bezspornej), kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy wyższym odszkodowaniem odpowiadającym rzeczywistej wartości nieruchomości a wypłaconą bezsporną kwotą odszkodowania. Podobnie powinna się kształtować kognicja sądu powszechnego w kwestii ustalenia wysokości odszkodowania.

Rozwiązanie takie nie opóźni inwestycji, a zabezpieczy właścicieli przed niekorzystnymi konsekwencjami wywłaszczenia.

### **3. Ograniczenie możliwości zmniejszenia wysokości odszkodowania na drodze postępowania odwoławczego**

Wśród negatywnych (dla wywłaszczanego właściciela) skutków zaskarżenia decyzji określającej wysokość odszkodowania, należy zauważyć sytuację możliwą na gruncie Ustawy o CPK w jej aktualnym brzmieniu, w której (i) dotychczasowy właściciel zaskarży decyzję odszkodowawczą do sądu administracyjnego, (ii) który to sąd przyzna mu rację, zaś (iii) po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, organ na podstawie nowego operatu szacunkowego zmniejszy wysokość odszkodowania należnego wywłaszczonemu.

W tym zakresie przepisy dotyczące zaskarżania decyzji nie chronią wystarczająco strony odwołującej się. Na gruncie Ustawy o CPK (ani na gruncie innych ustaw, zawierających przepisy regulujące ustalanie odszkodowania) nie został zastosowany zakaz *reformationis in peius* (zakaz istniejący w art. 134 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie znajdzie zastosowania w opisaney wyżej sytuacji, gdyż dotyczy wyłącznie ewentualnego pogorszenia sytuacji skarżącego w ramach postępowania sądowoadministracyjnego).

Konieczne jest zatem wprowadzenie ograniczenia, które nie pozwoli na orzekanie w kolejnym postępowaniu, po uchyleniu decyzji odszkodowawczej, odszkodowania niższego niż pierwotnie określone. Wprowadzenie takiej regulacji zagwarantuje dotychczasowemu właścicielowi dochodzącemu swoich praw, że na drodze postępowania odwoławczego odszkodowanie może się zwiększyć bądź jego wysokość nie ulegnie zmianie.

Obecnie obowiązujące regulacje nie zapewniają takiego bezpieczeństwa podmiotom wywłaszczanym, co musi zniechęcać do korzystania ze swoich praw. Nawet w przypadku oczywiście wadliwego operatu stanowiącego podstawę wydania decyzji odszkodowawczej, zaskarżanie tej decyzji wiązać się będzie z pewnym ryzykiem związanym z możliwością zmniejszenia wysokości odszkodowania w postępowaniu odwoławczym. Wprowadzenie ograniczenia obniżania odszkodowania w postępowaniu odwoławczym ma tym większe znaczenie, że uchylenie decyzji odszkodowawczej przez sąd wiąże się z koniecznością zwrotu pobranego już odszkodowania. Osoby wywłaszczone musiałyby w takim wypadku zwracać otrzymane odszkodowanie w momencie, w którym otrzymane pieniądze wydałyby na nabycie nowej nieruchomości.

*Zakaz reformationis in peius* funkcjonuje w regulacjach dotyczących wywłaszczenia w Niemczech, Portugalii, Szwecji, Hiszpanii i Włoszech (wyrażony *expressis verbis* w ustawie lub ustalony przez orzecznictwo). W tym zakresie polskie przepisy prezentują standard niższy niż w innych krajach.

#### **4. Wysokość odszkodowania – ujęcie realnych kosztów związanych z wywłaszczeniem przekraczających wartość nieruchomości**

Kolejnym zagadnieniem jest wysokość odszkodowania za wywłaszczenie. W obecnym stanie prawnym właściciel nieruchomości otrzyma jako odszkodowanie za wywłaszczenie wyłącznie równowartość wartości rynkowej nieruchomości. Nie otrzyma natomiast pełnej rekompensaty za wszelkie szkody majątkowe i wydatki, które poniesie w związku z wywłaszczeniem. Obecnie wysokość odszkodowania nie obejmuje również rekompensaty za niemajątkową szkodę polegającą na wywołaniu znacznych komplikacji w życiu wywłaszczanego. Odszkodowaniem są objęte, w szczególności:

- (i) koszt związany z nabyciem nowych nieruchomości (koszty notarialne, koszty pośredników, koszty usług prawnych);
- (ii) koszt związany z relokacją nieruchomości;
- (iii) koszt związany z koniecznością przerwania prowadzenia działalności gospodarczej czy rolniczej;
- (iv) koszt związany z utratą renomy (np. w przypadku piekarni obecnej w okolicy od kilkudziesięciu lat);
- (v) koszt związany ze zmianą dostawców mediów.

Przepisy Ustawy o CPK nie zapewniają wypłaty odszkodowań w wyżej opisanych przypadkach. Wywłaszczenie nieruchomości następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, które odpowiada jedynie wartości rynkowej wywłaszczonych praw. Natomiast podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Ponadto, ustanowiono dwie dodatkowe formy odszkodowania: (i) 5% wartości nieruchomości w przypadku wydania nieruchomości w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia oraz (ii) kwotę 10 000 zł dla właściciela nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub budynkiem, w którym został wyodrębniony przynajmniej jeden lokal mieszkalny, w odniesieniu do każdego lokalu mieszkalnego znajdującego się na wywłaszczanej nieruchomości. Taka regulacja nie chroni wystarczająco interesów osoby wywłaszczanej, która częstokroć w związku z obowiązkiem przeniesienia



swojego gospodarstwa domowego bądź miejsca prowadzenia działalności jest narażona na dodatkowe koszty niezwracane przez Państwo. Należy przy tym zauważyć, że adekwatna rekompensata jest szczególnie uzasadniona szybkim tempem procesu wywłaszczenia. Proponowanym rozwiązaniem tego problemu jest zwiększenie kwoty odszkodowania o kwotę stanowiącą równowartość 25 % wartości rynkowej nieruchomości, nie niższą jednak niż 30 000 zł. Kwota ta stanowiłaby ryczałtowe odszkodowanie za koszty związane z koniecznością zmiany miejsca zamieszkania wymienione przykładowo powyżej.

#### **5. Uwzględnienie planowanego przeznaczenia wywłaszczanych nieruchomości w procesie ich wyceny**

Na gruncie obecnych przepisów Ustawy o CPK podczas wyceny wartości rynkowej nieruchomości nie bierze się pod uwagę celu wywłaszczenia. Nie wskazuje się także, że celem wywłaszczenia będzie inwestycja polegająca na budowie CPK. Sytuacja ta wymaga doprecyzowania.

W dodatku, w sytuacji gdy nie jest możliwa wycena rynkowa nieruchomości stosuje się wartość odtworzeniową nieruchomości. Nie uregulowano natomiast przypadku, w którym niemożliwe jest oszacowanie wartości odtworzeniowej nieruchomości. Na gruncie aktualnych regulacji może zatem wystąpić sytuacja, w której z braku możliwości znalezienia nieruchomości porównawczych dla nieruchomości przeznaczonych pod lotnisko, nieruchomości będą wyceniane zgodnie z aktualnym przeznaczeniem (np. rolnym). Sprawia to, że oszacowana przez rzeczoznawcę wartość rynkowa nieruchomości może być znacznie zaniżona w stosunku do tego, jaka będzie jej wartość w związku z planowaną realizacją CPK oraz Inwestycji Towarzyszących.

Z tego względu, w powyżej opisanej sytuacji, której dotyczy art. 62 Ustawy o CPK, należy wskazać rzeczoznawcy inne dyrektywy wyceny nieruchomości. Jeśli niemożliwe będzie znalezienie w obrocie takiego rodzaju nieruchomości (np. nieruchomości lotniskowe), rzeczoznawca powinien wziąć pod uwagę rynkową wartość nieruchomości usługowych (na lotnisku bez wątplenia świadczone są usługi). Odwołanie się do rynkowej wartości nieruchomości usługowych pozwoli na uwzględnienie kryterium celu wywłaszczenia w każdym, możliwym na gruncie Ustawy o CPK, przypadku ustalania wartości wywłaszczonej nieruchomości i tym samym pozwoli na ustalenie słusznego odszkodowania.

## **6. Zagwarantowanie niezależności rzeczoznawcy sporządzającego operat szacunkowy**

Na gruncie Ustawy o CPK nie istnieje również – w ramach procedury orzekania o odszkodowaniu w drodze decyzji – możliwość zaangażowania w postępowanie dowodowe samych stron bądź innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Strona może wyłącznie kwestionować prawidłowość sporządzonego operatu szacunkowego.

Polska regulacja nie przewiduje dodatkowych gwarancji ochrony praw wyłączonej osoby poprzez przyznanie im prawa aktywnego udziału w ustalaniu wysokości odszkodowania. Wysokość odszkodowania (poza trybem negocjacji ze Spółką Celową) jest ustalana odgórnie przez organ państwowy – zainteresowany w treści rozstrzygnięcia.

Co więcej, zleceniodawcą wykonania operatu jest organ państwowy, więc rzeczoznawca – w sposób naturalny zainteresowany uzyskaniem kolejnych zleceń – może mieć tendencje do sporządzenia operatu w sposób nieobiektywny faworyzujący interes publiczny. Rozwiązanie to nie gwarantuje (w sensie proceduralnym), że przyznane odszkodowanie będzie słuszne i sprawiedliwe ze społecznego punktu widzenia.

W wielu państwach (Francja, Szwecja, Włochy, Niemcy, Portugalia) o wysokości odszkodowania orzekają sądy cywilne lub też istnieje możliwość odwołania się do tych sądów od wydanych decyzji.

Ponadto, w Hiszpanii przyjęto rozwiązanie, zapewniające udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w orzekaniu przez Trybunał ds. Wyłączenia o wysokości należnego odszkodowania. Dodatkowo, zapewnia się również stronom możliwość przedstawienia przed Trybunałem uzyskanych przez nich opinii rzeczoznawców.

Także w tym aspekcie zatem standardy proceduralne Ustawy o CPK plasują się poniżej standardów przyjętych w innych państwach europejskich. Rozwiązaniem, które miałyby wyjść naprzeciw temu problemowi jest wyłonienie rzeczoznawcy na zasadzie losowania spośród biegłych sądowych znajdujących się na liście biegłych Sądu Okręgowego właściwego dla miejsca położenia nieruchomości. Wyłanianie biegłego rzeczoznawcy za pomocą losowania zwiększy szansę na to, że rzeczoznawcy będą przygotowywali operaty w sposób, który nie będzie faworyzował żadnego z podmiotów zainteresowanych w wyniku postępowania (w tym Skarbu Państwa czy Spółki Celowej).

W związku z planowaną lokalizacją CPK sądem właściwym w przypadku nieruchomości przeznaczonych na budowę CPK będzie Sąd Okręgowy w Płocku, który jest sądem

właściwym dla Gminy Baranów. Na liście biegłych z zakresu wyceny nieruchomości Sądu Okręgowego w Płocku widnieje około 50 biegłych (gdyby okazało się, że liczba ta jest zbyt mała, należałoby wziąć pod uwagę również bezpośrednio sąsiadujące okręgi). Pozwoli to na uzyskanie opinii neutralnego rzeczoznawcy, niezależnego od żadnej ze stron.

Dodatkowo, w myśl proponowanych rozwiązań strona niezadowolona z wysokości odszkodowania będzie mogła wnieść powództwo do sądu powszechnego w przypadku, gdy wysokość odszkodowania określona przez organ w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania nie odpowiada wartości strat poniesionych przez wywłaszczonygo.

### **7. Zwrot nieruchomości zakupionych przez Spółkę Celową w procedurze dobrowolnych wykupów nieprzeznaczonych na realizację CPK lub Inwestycji Towarzyszących**

W związku z realizacją CPK planowane są dobrowolne wykupy gruntów, w sytuacji, w której nie będzie jeszcze znana dokładna lokalizacja lotniska. Pomimo zadeklarowanej w ustawie dobrowolności wykupów właściciele nieruchomości będą faktycznie przymuszeni ekonomicznie do sprzedaży nieruchomości ze względu na grożące im wywłaszczenia na nieznanych – w zakresie wysokości odszkodowania – warunkach.

Planowana praktyka wykupów, nie gwarantuje natomiast, że nabyte w ten sposób nieruchomości zostaną następnie przeznaczone na przedstawiony pierwotnym właścicielom cel publiczny. Może zdarzyć się bowiem tak, że Spółka Celowa nabędzie – pod groźbą wywłaszczenia – nieruchomości, które następnie okażą się zbędne do budowy CPK lub Inwestycji Towarzyszących. Planowana nowelizacja ustawy zakłada, że zarówno w oświadczeniach składanych w wypadku skorzystania z przysługującego Spółce Celowej prawa pierwokupu, jak i w umowach zawartych w procedurze dobrowolnego wykupu wskazany zostanie cel, na jaki Spółka Celowa nabywa nieruchomość. Nowelizacja zakłada, że w przypadku niewykorzystania nieruchomości na wskazany cel zastosowanie znajdą regulacje ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami mówiące o zwrocie nieruchomości niewykorzystanej na cel wywłaszczenia.

### **8. Podsumowanie**

Reasumując, regulacje innych państw europejskich zdecydowanie lepiej chronią obywateli w przypadku utraty przez nich prawa własności nieruchomości w ramach procedury wywłaszczeniowej. Problemy omówione powyżej wskazują na konieczność szerszego i bardziej kompleksowego zabezpieczenia interesów osób wywłaszczanych. Jest to niezwykle istotne w kontekście tak szczególnej procedury, jaką ma być wywłaszczenie prowadzone

w związku z budową CPK, a więc wywłaszczenia całej (lub znacznej części) lokalnej społeczności.

Proponowane zmiany Ustawy o CPK mają na celu wzmocnienie ochrony praw właścicieli i użytkowników wieczystych oraz dostosowanie tych przepisów do standardów europejskich przy jednoczesnym zapewnieniu skuteczności i sprawności procesu przygotowania i realizacji inwestycji CPK. Zawarte w projekcie ustawy propozycje nowych regulacji lub zmian obowiązujących przepisów stanowią odzwierciedlenie analizy w stosowaniu obowiązujących przepisów za granicą lub wiążą się z realizacją postulatów zgłaszanych przez środowiska właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości.

Z uwagi na fakt, że Ustawa o CPK nie jest jedyną specustawą, która zakłada przeprowadzanie procesu wywłaszczeń, najpewniej potrzebne byłoby wprowadzenie tożsamyh zmian w innych specustawach.

### **Opis rozwiązań ustawy zmieniającej Ustawę o CPK**

#### **II. Zmiany w Ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym**

- 1) W projekcie założono dodanie szeregu przepisów dotyczących obowiązku wskazania przez Spółkę Celową celu, na który Spółka nabywać będzie tytuł do nieruchomości. Postanowienia te są niezbędne, aby możliwe stało się odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801) (dalej jako „u.g.n.”) do nieruchomości nabytych przez Spółkę Celową lub jej spółki zależne. Odpowiednie stosowanie przepisów u.g.n. pozwoli na zapobiegnięcie sytuacji, w której Spółka Celowa nabędzie nieruchomości, które następnie okażą się zbędne do realizacji CPK, a właściciel nie będzie mógł już ich odzyskać. W takich sytuacjach zastosowanie będą miały przepisy o zwrocie nieruchomości, uregulowane w u.g.n.

Dodanie w art. 15 ustępu 6. jest niezbędne do zrealizowania założenia opisanego powyżej. Nakazuje ono zastosowanie do spółek zależnych Spółki Celowej tych samych obowiązków w zakresie nabywania prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, jakie nałożono na Spółkę Celową w projektowanym art. 17 ust. 4 i 5.

- 2) W art. 17 ust. 4 wprowadza się obowiązek wskazania przez Spółkę Celową w jakim celu nabywa ona tytuł do nieruchomości (w jakim celu wykorzystana zostanie nieruchomość).

W projektowanym ust. 5 wprowadzono odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801. do nieruchomości nabytych na podstawie art. 33. Cel wprowadzenia tych zmian jest tożsamy ze zmianami w pkt. 1).

- 3) Kolejną zmianą realizującą założenie opisane w punkcie 1) powyżej jest dodanie art. 29 a. Artykuł ten wprowadza w ust. 1 i 2 obowiązek wskazania, w oświadczeniu o wykonaniu prawa pierwokupu, na podstawie którego Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, a także w umowie sprzedaży czy zamiany, celu na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość. W ust. 3 planowanego przepisu wprowadzono odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801) (dalej jako „**u.g.n.**”) do nieruchomości nabytych na podstawie art. 29.
- 4) Następną zmianą jest konsekwencją zmiany z pkt 1), odnosi się jednak do przepisów dotyczących rezerwacji obszaru Inwestycji. Po art. 33 dodaje się art. 33a, w którym w ust. 1 i 2 wprowadza się obowiązek wskazania, w oświadczeniu o wykonaniu prawa pierwokupu, na podstawie którego Spółka Celowa nabywa tytuł do nieruchomości, a także w umowie sprzedaży czy zamiany, celu na jaki wykorzystana zostanie nabyta nieruchomość. W ust. 3 planowanego przepisu wprowadzono odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; zm.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1509, z 2018 r. poz. 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, poz. 492 i poz. 801. do nieruchomości nabytych na podstawie art. 33. Cel wprowadzenia tych zmian jest tożsamy ze zmianami w pkt. 1).
- 5) W art. 47 ust. 4 dodano obowiązek niezwłocznego ogłoszenia wyników analiz w formie tabelarycznej oraz mapowej dla całego obszaru inwestycji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych gmin objętych obszarem inwestycji. Zmiana ta ma na celu zapewnienie szerszego dostępu do informacji dotyczących przebiegu procesu realizowania inwestycji w zakresie CPK.
- 6) Projektodawca proponuje zmianę art. 52 ust. 1, w którym uregulowano termin na wydanie nieruchomości objętej wywłaszczeniem. Dotychczasowa regulacja, wskazuje termin 120 dni od dnia doręczenia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie bierze pod uwagę charakteru działalności prowadzonej na obszarze wytypowanym pod

budowę CPK i nie zapewnia odpowiedniego czasu na przeniesienie swojej całej aktywności życiowej w nowe miejsce.

Zawarty dotychczas w ustawie termin 120 dni nie uwzględnia również cykli produkcyjnych i czasu koniecznego do przeniesienia z jednego miejsca na drugie działalności rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej.

Projektodawca proponuje zmianę w zakresie podstawowy terminu na wydanie nieruchomości, który powinien wynosić 12 miesięcy w wypadku nieruchomości, które nie są przeznaczone na prowadzenie działalności rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej. Jest to termin odpowiedni na przeniesienie całej swojej aktywności życiowej, w tym nabycie nowej nieruchomości i przygotowanie jej do zamieszkania.

Działalności rolnicza jest prowadzona przy założeniu długoterminowych cykli produkcji – często cykle te zakładają okresy półtoraroczne. Termin wydania nieruchomości umożliwić wygaszenie produkcji rolniczej, która zakłada sezonowość związaną z okresami wysiewu i zbiorów i przeniesienie jej w nowe miejsce bez przerywania okresów produkcyjnych. Dlatego w przypadku nieruchomości przeznaczonych na prowadzenie działalności rolniczej projektodawca proponuje wydłużenie terminu na wydanie nieruchomości do 18 miesięcy.

Przeniesienie pozarolniczej działalności gospodarczej z jednego miejsca na drugie jest również skomplikowane – wymaga skoordynowania wielu czynności i odpowiedniego czasu. Przy przenoszeniu działalności gospodarczej trzeba liczyć się z koniecznością wygaszenia działalności i rozpoczęcia jej w innym miejscu przy jednoczesnej konieczności skoordynowania działań z dotychczasowymi cyklami produkcyjnymi. Wygaszenie działalności w jednym miejscu i rozpoczęcie jej w innym wiąże się niejednokrotnie z koniecznością przeprowadzenia bardzo czasochłonnych czynności takich jak postępowania administracyjne związane z koniecznością otrzymania odpowiednich zezwoleń (decyzji administracyjnych) na prowadzenie działalności, rekrutacja nowych pracowników, przeniesienie maszyn produkcyjnych czy procesy budowlane związane ze wznoszeniem budynków, w których działalność gospodarcza będzie prowadzona. Termin 120 dni na wydanie nieruchomości nie uwzględnia czasu koniecznego do przeprowadzenia tych wszystkich czynności. Dlatego projektodawca proponuje, żeby w przypadku nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej czas na wydanie nieruchomości został wydłużony do 24 miesięcy.

Projektodawca proponuje również wprowadzenie regulacji zapewniającej sprawiedliwe traktowanie podmiotów, które posiadają nieruchomości, które są przeznaczone na cele mieszane – jest na nich prowadzona działalność rolnicza lub pozarolnicza działalność gospodarcza, ale są przeznaczone również na cele niezwiązane z tymi rodzajami działalności (np. nieruchomości, na których są wybudowane zarówno budynki mieszkalne jak i budynki gospodarcze). Dla uniknięcia wątpliwości co do terminu wydania takich nieruchomości proponuje się dodanie w art. 52 ust. 1a, w którym wskazuje się, że w wypadku takich nieruchomości, do ich wydania stosuje się termin dłuższy (związany z prowadzoną na nich działalnością). Taka regulacja zabezpiecza przed sytuacją, w której nieruchomości, na których prowadzona jest pozarolnicza działalność gospodarcza lub działalność rolnicza, ale które przeznaczone są również na inne cele trzeba wydać wcześniej bez możliwości skoordynowanego przeniesienia działalności w nowe miejsce.

Następna proponowana zmiana dotyczy art. 52 ust. 6 zgodnie, z którym w sytuacji gdy wojewoda wydaje zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony przynajmniej jeden lokal mieszkalny, inwestor obowiązany jest do wskazania lokalu zamiennego w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie. Wprowadzona zmiana zmienia określenie „lokal zamienny” na „tymczasowy lokal zamienny”. Użycie określenia lokal zamienny wskazywałoby, że jest to ostateczny lokal, który właściciel otrzymuje w ramach rekompensaty za wywłaszczenie. Wydaje się natomiast, że intencją ustawodawcy było zapewnienie miejsca pobytu do czasu ustalenia nieruchomości zamiennej bądź też wypłaty odszkodowania zgodnie z procedurą wywłaszczeniową. Kolejną zmianą jest zmiana terminu wskazania przez inwestora tymczasowego lokalu zamiennego. Termin faktycznego objęcia nieruchomości (wskazany w aktualnym brzmieniu ustawy) jest w tym wypadku nie do przyjęcia, gdyż nie daje on czasu na zorganizowanie przeprowadzki. Wiązałoby się to z dużymi niedogodnościami dla osób zamieszkujących dany lokal. Termin co najmniej 14 dni przed faktycznym objęciem nieruchomości pozwoli na odpowiednie przygotowanie się do procesu przeprowadzki.

Konsekwencją wprowadzenia ww. terminu jest wprowadzenie sankcji, która zagwarantuje przestrzeganie przez Spółkę Celową projektowanych przepisów. Proponuje się zatem, aby w przypadku, w którym Spółka Celowa nie przedstawi w odpowiednim terminie tymczasowego lokalu zamiennego, doszło do wstrzymania objęcia nieruchomości w posiadanie do czasu spełnienia tego obowiązku.

7) W art. 59 dotyczącym wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości proponuje się zmianę brzmienia ust. 2 mówiącego o wezwaniu Spółki Celowej do przedstawienia oferty nieruchomości zamiennych lub rozpoczęcia negocjacji dotyczących wysokości odszkodowania. W obecnym brzmieniu tego ustępu właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest uprawniony do wezwania Spółki do ww. czynności w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Przepis ten nie nakłada jednak wprost na Spółkę Celową obowiązku podjęcia tych działań, ani nie wskazuje terminu, w jakim Spółka Celowa miałaby przedstawić ofertę nieruchomości zamiennych czy rozpocząć negocjacje dotyczące wysokości odszkodowania. Dodatkowo, przepis nie reguluje sytuacji, w której przy wyborze opcji przedstawienia oferty nieruchomości zamiennej właściciel lub użytkownik wieczysty, nie będąc zadowolonym z przedstawionej oferty, będzie chciał wrócić do opcji wypłaty odszkodowania. W obecnym brzmieniu właściciel może jedynie wybrać opcję przedstawienia oferty nieruchomości, nie mając informacji, o jakie nieruchomości chodzi. Proponowana zmiana przedstawia bardziej przejrzystą formę postępowania. Po pierwsze, nakłada na Spółkę Celową obowiązek przedstawienia oferty nieruchomości zamiennej w terminie 7 dni od doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Następnie właściciel lub użytkownik wieczysty może zdecydować w terminie 14 dni czy przystaje na ofertę nieruchomości zamiennej czy chce rozpocząć negocjacje co do wysokości odszkodowania. Po otrzymaniu informacji o odrzuceniu oferty nieruchomości zamiennej Spółka Celowa powinna niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu 7 dni rozpocząć negocjacje i przedstawić propozycję odszkodowania, o której mowa w art. 59 ust. 5. W wypadku przyjęcia przez właściciela lub użytkownika wieczystego oferty nieruchomości zamiennej, Spółka Celowa ma miesiąc na zawarcie aktu notarialnego przeniesienia własności tej nieruchomości. Dodatkowo w ust. 4 wprowadza się termin na sporządzenie aktu notarialnego przenoszącego prawa do nieruchomości zamiennej. Projektowany termin to 21 dni od przyjęcia przez właściciela lub użytkownika wieczystego oferty nieruchomości zamiennej. Rozwiązanie to jest bardziej przejrzyste i dzięki krótkim terminom zapewnia sprawny przebieg procedury. W ust.11 projektodawca zaproponował zmianę zakładającą, że decyzja o wysokości odszkodowania jest niezaskarżalna do sądu administracyjnego, co pozostaje w zgodzie z kolejno proponowanymi zmianami zawartymi w art. 61a i art. 67. W celu wyegzekwowania przestrzegania przepisów nakładających na Spółkę Celową



obowiązek przestrzegania terminów przy przedstawianiu oferty oraz rozpoczęciu negocjacji do przepisów art. 59 ust. 2 i 2b wprowadzona została sankcja finansowa wobec Spółki Celowej – 1000 złotych za każdy dzień opóźnienia.

- 8) W art. 60 dotyczącym określenia stanu i wartości wywłaszczanej nieruchomości proponuje się zmianę brzmienia ust. 2 stanowiącego, że wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy w formie operatu szacunkowego. Przepis ten nie przewiduje sposobu wyboru rzeczoznawcy majątkowego. Właściciele lub użytkownicy rzeczy nieruchomości nie mają obecnie żadnego wpływu na wybór rzeczoznawcy, a co za tym idzie ich udział w ustalaniu wysokości odszkodowania jest ograniczony. W celu zapewnienia bezstronnego wyboru rzeczoznawcy majątkowego proponuje się aby jego wybór dokonywany był na podstawie losowania dokonanego przez wojewodę z listy rzeczoznawców będących biegłymi sądowymi z zakresu wyceny nieruchomości przy Sądzie Okręgowym właściwym miejscowo dla miejsca położenia wywłaszczanej nieruchomości. Losowy sposób wybierania rzeczoznawców zwiększy ich bezstronność, a także zabezpieczy proces ustalania odszkodowania przed wyborem rzeczoznawców stronniczych wobec organów reprezentujących Skarb Państwa – zainteresowanych *de facto* wynikiem przeprowadzenia operatu. W art. 60 proponuje się również zmianę ust. 6 poprzez wykreślenie fragmentu mówiącego o tym, że podstawą analizy wpływu celu wywłaszczenia na wartość nieruchomości może być, w szczególności, ekspertyza rynku nieruchomości, o której mowa w art. 47, w zakresie rynku nieruchomości właściwego dla wywłaszczonej nieruchomości. Ekspertyza, o której mowa w art. 47 to ekspertyza zlecana przez Spółkę Celową, nie zapewnia więc ona poczucia bezstronności, szczególnie z punktu widzenia właściciela wywłaszczanej nieruchomości.
- 9) Zmiana art. 61 przewiduje powiększenie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości o kwotę odpowiadającą 25 % wartości rynkowej nieruchomości, nie niższą jednak niż 30 000 zł. Analizując potrzebę wprowadzenia zmian wysokości odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości, projektodawca wzorował się na wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zasadzie, zgodnie z którą: „*wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem*”. Wymóg określenia dokładnych warunków wywłaszczenia przez ustawodawcę wyprowadzono z kolei z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim

nie narusza istoty własności<sup>2</sup>. Kierunek wykładni pojęcia słuszności odszkodowania wyznacza od wielu lat Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 20 lipca 2004 r. (sygn. akt. SK 11/02) stwierdził, że: „*odszkodowanie za wywłaszczenie powinno być tylko w sposób racjonalny „związane” z wartością wywłaszczonej nieruchomości, co nie oznacza, że w każdym wypadku musi ono dokładnie odpowiadać tej wartości*”. Niniejszy projekt ustawy wypełnia wyżej wymienione zalecenie. Uznanie wartości rynkowej nieruchomości jako jedynej, ustawowej podstawy dla obliczania wartości odszkodowania pozostawia nieuregulowanym to, w jakim zakresie zapłata ceny rynkowej umożliwi byłemu właścicielowi zakup nieruchomości zamiennej<sup>3</sup>. W aktualnym stanie prawnym nie istnieje rozwiązanie, które obligowałoby organ do uwzględnienia dodatkowych czynników, takich jak koszty związane ze zmianą miejsca zamieszkania (w tym koszty notarialne, koszty pośredników, koszty usług prawnych, koszty związane z relokacją nieruchomości, czy koszty związane z koniecznością przerwania prowadzenia działalności gospodarczej lub rolniczej) przy określaniu wysokości odszkodowania. Brakuje również regulacji, która przewidywałaby systematyczny proces rozpoznawania potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców z obszaru objętego decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Cel publiczny wywłaszczenia nie uzasadnia ograniczenia rekompensaty majątkowej wypłacanej osobie pozbawionej własności jedynie do wysokości wartości rynkowej nieruchomości. Tym bardziej więc, obecne określenie podstawy wysokości odszkodowania nie może być uzasadniane korzyścią, jaką osoba wywłaszczona czerpie, wraz z innymi członkami społeczności, z realizacji celu publicznego (tj. w tym przypadku realizacją inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego). Odjęcie prawa własności do konkretnej nieruchomości najczęściej oznacza dla jednostki uszczerbek majątkowy znacznie wykraczający poza jej wartość, a przy tym łączy się z istotnym zakłóceniem toku interesów majątkowych i osobistych. Odszkodowanie odpowiadające jedynie wartości rynkowej nieruchomości okazuje się w takiej sytuacji krzywdzące. Użyte w Konstytucji niedookreślone pojęcie „słuszne odszkodowanie” pozwala jednak ustawodawcy na takie ukształtowanie przepisów, które zagwarantuje wywłaszonemu prawo do odszkodowania uwzględniającego wszelkie okoliczności związane

---

<sup>2</sup> E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości*, Państwo i Prawo 2009/10, s. 83-91

<sup>3</sup> L. Garlicki (red.), Zubik Marek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II

z konkretnym przypadkiem”<sup>4</sup>. Przyznanie dodatkowej kwoty odpowiadającej 25 % wartości rynkowej nieruchomości, nie niższej jednak niż 30 000 zł stanowi rozwiązanie kompromisowe, które z jednej strony bierze pod uwagę realnie poniesioną przez wywłaszczanego stratę, a z drugiej pozostaje w zgodzie z konstytucyjnym postulatem każdorazowego wyważenia interesu publicznego i prywatnego.

Projektowane zmiany ust. 2 i 4 odpowiadają celowi zmiany projektowanej w art. 62, to jest zagwarantowaniu, że rzeczoznawca ustalając ostateczną wartość nieruchomości oszacuje zarówno wartość nieruchomości uwzględniając dotychczasowe jak i przyszłe przeznaczenie i weźmie pod uwagę wartość wyższą.

W art. 61 proponuje się również zmianę ust. 6 poprzez wykreślenie fragmentu mówiącego o tym, że podstawą analizy wpływu celu wywłaszczenia na wartość nieruchomości może być, w szczególności, ekspertyza rynku nieruchomości, o której mowa w art. 47, w zakresie rynku nieruchomości właściwego dla wywłaszczonej nieruchomości. Ekspertyza, o której mowa w art. 47 to ekspertyza zlecana przez Spółkę Celową, nie zapewnia więc ona poczucia bezstronności, szczególnie z punktu widzenia właściciela wywłaszczanej nieruchomości.

- 10) Dodany przepis art. 61a ust. 1 projektu umożliwi wniesienie powództwa do sądu powszechnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania. Proponując zmiany w systemie ustalania wartości odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, projektodawca wzorował się częściowo na rozwiązaniach zastosowanych w art. 131 ust. 2 i art. 196 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2019 poz. 1396) oraz w art. 469 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku - Prawo wodne (Dz. U. 2017 poz. 1566 ze zm.). W dotychczasowym stanie prawnym dostępna była administracyjno-sądowa droga weryfikacji decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Wprowadzenie innego trybu dla domagania się wypłaty wartości strat nieuwzględnionych w decyzji o wysokości odszkodowania opiera się na założeniu, że pełne ryzyko szkód związanych z wywłaszczeniem powinien ponosić podmiot, który ingeruje w sferę własności jednostki (*cuius damnum eius periculum*)<sup>5</sup>. Przesłankami odpowiedzialności są w tym przypadku: uzyskanie przez decyzję określającą wysokość odszkodowania waloru ostateczności, poniesienie przez byłego właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości szkody (uwzględniając również utracone korzyści), przewyższającej wartość określoną w decyzji

---

<sup>4</sup> B. Wierzbowski, Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne, LexisNexis 2014

<sup>5</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2012 r., sygn.. akt. III CZP 49/12

administracyjnej oraz związek przyczynowy pomiędzy wywłaszczeniem a szkodą. Rozwiązanie to wykorzystuje istniejące narzędzia systemowe, pozwalające na realizację konstytucyjnego postulatu słuszności odszkodowania oraz jednocześnie zapewnia wyższy stopień ochrony wywłaszczanego. Możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego nie przyznano Spółce Celowej, jako podmiotowi, który *de facto* reprezentuje interesy Skarbu Państwa i w ramach realizacji Inwestycji zastępuje Skarb Państwa. Projektodawca dodatkowo założył, że wniesienie powództwa nie będzie skutkowało uchynieniem decyzji o odszkodowaniu, a orzeczenie sądu nie wpłynie na obowiązek wypłaty odszkodowania w kwocie ustalonej w tej decyzji. Rozwiązanie to pozwoli na ustalenie słusznego odszkodowania w kontradiktoryjnym procesie cywilnym, a jednocześnie nie zniechęci strony od odwołania się (otrzymane dotychczas odszkodowanie nie ulegnie pomniejszeniu).

Ustęp 2 określa, że wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Oznacza to, że organ administracji bez względu na wszystko będzie zobowiązany do wypłaty odszkodowania, a jeżeli strona odmówi przyjęcia odszkodowania w całości, organ administracji, pragnąc uwolnić się od zobowiązania, powinien wpłacić je do depozytu sądowego, zgodnie z regułami określonymi w art. 692–694 k.p.c.”<sup>6</sup>. Przy uwzględnieniu powództwa, sąd waloryzuje kwotę zasądanego odszkodowania na dzień wyrokowania, co zabezpiecza interesy majątkowe strony w wypadku długotrwałego postępowania sądowego (strona powinna otrzymać kwotę odszkodowania uwzględniającą zmianę wartości pieniądza w czasie pomiędzy datą, w której powinna była otrzymać odszkodowanie na mocy decyzji organu administracji, a datą wyrokowania przez sąd).

- 11) Proponuje się również zmianę art. 62. dotyczącą kryterium oceny wartości rynkowej nieruchomości w wypadku, gdy ze względu na obiektywne czynniki (brak transakcji w obrocie) nie można określić wartości rynkowej nieruchomości. Obecne brzmienie przepisów nie gwarantuje, że rzeczoznawca ustalając wartość nieruchomości z uwzględnieniem celu wywłaszczenia będzie mógł rzeczywiście wycenić nieruchomość jak grunt przeznaczony pod lotnisko (niewystępowanie w obrocie takich transakcji i niemożliwość ustalenia wartości odtworzeniowej nieistniejącego lotniska). Spowodowałoby to niebezpieczeństwo, że czynniki takie jak cel wywłaszczenia nie zostaną wzięte pod uwagę. Zmianę w art. 62 należy czytać łącznie ze zmianami w art. 61

---

<sup>6</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, wyd. V, WKD, 2019

ust. 2 i 4. Zgodnie z tymi przepisami rzeczoznawca najpierw określa wartość rynkową nieruchomości według dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, a następnie wartość nieruchomości według przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia. W kolejnym kroku rzeczoznawca porównuje te wartości i wyższą z nich traktuje jako wartość nieruchomości. Jeśli podczas dokonywania wyceny wartości rynkowej nieruchomości w dotychczasowym przeznaczeniu, okaże się, że nie występują w obrocie transakcje dotyczące nieruchomości o takim przeznaczeniu, rzeczoznawca weźmie pod uwagę wartość odtworzeniową nieruchomości. Przepis ust. 2. ma natomiast zastosowanie do sytuacji, w której po uwzględnieniu celu wywłaszczenia okaże się, że w obrocie nie występują transakcje dotyczące takich nieruchomości (np. brak transakcji dotyczących lotniska). W takim przypadku za podstawę ustalenia wartości nieruchomości rzeczoznawca powinien przyjąć, że nieruchomość została wywłaszczona na cel usługowy (ze względu na różnego rodzaju usługi świadczone na lotnisku i jego infrastrukturze towarzyszącej) i wziąć pod uwagę wartość rynkową nieruchomości o przeznaczeniu usługowym. Dodatkowo w art. 62 ust. 1 zamienia się słowo „rodzaj” na „przeznaczenie” jako bardziej spójne z pojęciami użytymi w Ustawie o CPK i w większym stopniu wpływające na cenę nieruchomości. Zmiana ta ma również związek z brzmieniem art. 154 ust. 1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- 12) Zmiana art. 63 uwzględnia dodanie do ustawy art. 61 ust. 1a, w którym przewidziano kwotę ryczałtowego odszkodowania. Kwota ta nie powinna być uwzględniana przy rozliczeniu odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych.
- 13) Zmiana art. 67 zakłada nałożenie obowiązku wypłaty odszkodowania przez Spółkę Celową w wysokości, o której mowa w art. 59 ust. 5 w terminie 14 dni od przedstawienia przez nią propozycji. Zastosowane przez projektodawcę rozwiązanie ma służyć zagwarantowaniu wywłaszczanemu otrzymania majątkowej rekompensaty w wysokości określonej na podstawie wyników ekspertyzy rynku nieruchomości (art. 47) w odpowiednim terminie pozwalającym na szybkie otrzymanie pieniędzy i zorganizowanie działalności gospodarczej i życia osobistego w innym miejscu. Celem nowej regulacji jest ochrona interesów jednostki, polegająca na przyznaniu uprawnienia do wcześniejszego uzyskania całości lub części odszkodowania, określonego następnie ostatecznie, odpowiednio w zawartym uzgodnieniu (proponowany ust. 2), decyzji, o której mowa w art. 58 ust. 8 (proponowany ust. 3) lub w ramach postępowania

odwoławczego przed organem wyższego stopnia (proponowany ust. 4) <sup>7</sup>. Zadośćuczynienie temu obowiązкови przez określony w ust. 1 podmiot będzie równoznaczne z odejściem od przyjętej w aktualnym stanie prawnym zasady jednorazowości wypłacenia odszkodowania na podstawie ostatecznej decyzji. Obecne brzmienie przepisu wskazuje na sposób zapłaty odszkodowania zbliżony do regulacji zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a więc zdaje się pomijać szczególną sytuację osób wywłaszczanych na gruncie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Propozycja odmiennego ukształtowania obowiązku zapłaty odszkodowania za szkody powstałe na skutek wywłaszczenia powinna znajdować swoje źródło przede wszystkim w skali zakłócenia dotychczasowego toku prowadzenia interesów majątkowych i osobistych mieszkańców. Projektodawca przewiduje, że kwota odszkodowania w żadnym wypadku nie będzie mogła ulec zmniejszeniu względem kwoty odszkodowania zawartej w propozycji, o której mowa w ust. 1 lub względem kwot orzeczonych na kolejnych etapach postępowania. Należy się spodziewać, że takie rozwiązanie znacznie ułatwi proces minimalizacji negatywnych skutków związanych z koniecznością zmiany sytuacji życiowej osobom mieszkającym lub prowadzącym działalność gospodarczą na terenie objętym decyzją o lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego. Jednocześnie, nowy system wypłacania odszkodowań nie wpłynie na przebieg realizacji inwestycji przez Spółkę Celową. W ust. 4. projektodawca założył, że prowadzenie postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania przez organy administracji nie będzie wstrzymywało wypłaty odszkodowania przez Spółkę Celową na podstawie ust. 1 (to jest na podstawie propozycji składanej każdemu z właścicieli lub użytkowników wieczystych przez Spółkę Celową). Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której do czasu zakończenia postępowania odwoławczego całe odszkodowanie zostanie już wypłacone.

Gdyby okazało się, że wartość rynkowa nieruchomości ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego w toku postępowania administracyjnego powiększona zgodnie z art. 61 ust. 1a jest niższa niż kwota wypłacona przez Spółkę Celową, organ orzeka o odszkodowaniu w kwocie wypłaconej przez Spółkę Celową (kwota bezsporna).

- 14) W projekcie ujęto wykreślenie art. 69, który przewidywał możliwość wypłacenia zaliczki w wysokości 70% odszkodowania ustalonego w decyzji wojewody, na wniosek byłego właściciela nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub budynkiem,

---

<sup>7</sup> P. Wajda (red.), M. Wierzbowski(red.), Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, LEX, 2014

w którym wyodrębniono lokal mieszkalny. Zmiana ma na celu ujednoczenie zasad wypłacania odszkodowań oraz pozostaje w zgodzie z proponowanym brzmieniem art. 67, tj. uwzględnia postulat nieróżnicowania sytuacji prawnej osób wywłaszczanych oraz zapewnienia realizacji inwestycji CPK w sposób jak najmniej uciążliwy dla właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK.

- 15) W projekcie zmieniono również art. 70 uwzględniając wprowadzenie do ustawy koncepcji kwoty bezspornej wypłacanej przez Spółkę Celową na podstawie art. 67 ust. 1. Osoba wywłaszczona będzie zobowiązana do zwrotu wyłącznie części odszkodowania w kwocie przewyższającej tzw. kwotę bezsporną. Celem projektodawcy jest, aby kwota bezsporna (wypłacana przez Spółkę Celową na podstawie art. 67 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 2b i ust. 5) w żadnym wypadku nie podlegała zwrotowi. Zwaloryzowanie kwoty odszkodowania zabezpiecza interes majątkowy zarówno Skarbu Państwa jak i osoby wywłaszczanej na wypadek zmiany wartości pieniądza w czasie (inflacja lub deflacja). Decyzje lub postanowienia wydawane w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego powinny być – zgodnie z generalną zasadą – weryfikowane przez sądy administracyjne. Dopóki jednak sądy te nie wydadzą w sprawie ostatecznego rozstrzygnięcia osoby, które otrzymały odszkodowanie za wywłaszczenie, nie powinny być zmuszone do zwrotu choćby jego części – zgodnie z ust. 1.
- W ust. 3 i 4 rozstrzygnięto o relacji między nadzwyczajnymi postępowaniami administracyjnymi, a postępowaniem sądowym, o którym mowa w art. 61 a ustawy.

## Zmiany w innych ustawach

- 1) W ustawie z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.2019.1387 t.j. z dnia 2019.07.25) w art. 21 w ust. 1 po pkt 29b proponuje się dodanie pkt 29c przewidującego zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych („PIT”) rekompensat uzyskanych na podstawie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U.2018.1089) w postaci odszkodowań lub kwot uzyskanych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości na rzecz Spółki Celowej lub w związku z realizacją przez nabywcę prawa pierwokupu. Projektowany przepis przewiduje przy tym wyłączenie z powyższego zwolnienia przypadków, w których właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nabył ją w okresie 2 lat przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego za cenę niższą o co najmniej 50% od wartości uzyskanego odszkodowania lub ceny zbycia nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania lub w związku z realizacją prawa pierwokupu.
- 2) Analogiczne rozwiązanie proponuje się w ustawie z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U.2019.865 t.j. z dnia 2019.05.10) gdzie w art. 17 w ust. 1 po pkt 54a dodaje się pkt 54b zawierający tożsamą do wyżej wskazanej regulację odnoszącą się do podatników podatku dochodowego od osób prawnych („CIT”).
- 3) Dotychczas ustawodawca z aprobatą podchodził do zwolnienia z podatku dochodowego odszkodowań otrzymywanych przez osoby fizyczne w przypadkach, gdy ich wysokość lub zasady ich ustalania wynikały wprost z przepisów odrębnych ustaw lub przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw, konstytuując w tym zakresie ogólną zasadę zwolnienia takich wypłat z PIT na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o PIT. Jednocześnie, od zwolnienia tego ustawodawca przewidział pewne wyjątki, na mocy których wyłączone ze zwolnienia są odszkodowania uzyskane, m. in. w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub na podstawie umów lub ugód innych niż pozasądowe. Wynika stąd, że odszkodowania, których wysokość bądź zasady ustalania wynikają wprost z przepisów prawa, ale podatnik nabył do nich prawo na przykład w drodze ugody pozasądowej albo w drodze umowy, nie są wolne od podatku. Ustawa o CPK przewiduje natomiast kilka trybów ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Jednym z nich jest m. in. tryb, w którym utworzona na mocy przepisów Ustawy o CPK, Spółka Celowa zawiera z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości umowę lub uzgodnienie, które kończą postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania (art. 59 ust. 7 Ustawy o CPK)



i stanowią podstawę do jego wypłaty. Brak zwolnienia z PIT odszkodowań otrzymanych na podstawie jakiegokolwiek umowy znajduje natomiast odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jednym z orzeczeń Sąd ten stwierdził, że „sam fakt, że odszkodowanie wynika z umowy lub ugody przesądza o wyłączeniu ze zwolnienia. Nie jest istotne, jaki stosunek prawny łączył strony, ani to czy żądanie odszkodowania (rekompensaty) można wywieść z przepisów prawa. Nie każde odszkodowanie, którego wysokość lub zasady ustalania wynikają wprost z przepisów odrębnych ustaw lub przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw podlega zwolnieniu, a tylko to które spełnia przesłankę wynikanie z umowy lub ugody oraz nie zostało wymienione jako wyjątek<sup>8</sup>”. Skorzystanie przez osobę fizyczną z tego trybu ustalenia odszkodowania za wywłaszczane nieruchomości, który jest jednocześnie preferowanym przez ustawodawcę sposobem porozumienia się z właścicielami wywłaszczanych nieruchomości, powodowałoby zatem powstanie po jej stronie przychodu podatkowego, podczas gdy inne osoby, które nie porozumieją się ze Spółką Celową w trybie negocjacji i uzyskają odszkodowania na mocy decyzji wojewody, o której mowa w art. 59 ust. 9 Ustawy o CPK byłyby z opodatkowania zwolnione. Doprowadziłoby to do bezpodstawnego nierównego traktowania podatników PIT pozostających w analogicznej sytuacji.

- 4) Jednocześnie, osoby fizyczne oraz osoby prawne uzyskujące odszkodowania lub inne kwoty na podstawie przepisów Ustawy o CPK nie mogą skorzystać z innych obecnie przewidzianych w przepisach ustawy o PIT oraz ustawy o CIT zwolnień przedmiotowych, w tym dotyczących kwot wypłacanych w zamian za przeniesienie praw do wywłaszczanych nieruchomości. Przepisy te dotyczą bowiem wprost jedynie odszkodowań i kwot wypłacanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.) lub ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. z 2018 r. poz. 1345 oraz z 2019 r. poz. 730).
- 5) Zawarte w obecnych przepisach zwolnienia realizują przy tym cel społeczny, którym jest wypłata słusznego odszkodowania osobom dotkniętym koniecznością wywłaszczenia, co stanowi dopuszczalną podstawę zastosowania zwolnień z opodatkowania uznaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>. Nie znajduje przy tym uzasadnienia

---

<sup>8</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 maja 2014 r., sygn. II FSK 1479/12, Legalis

<sup>9</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04

rozdzielenie sytuacji osób fizycznych oraz osób prawnych otrzymujących odszkodowania za wywłaszczenie na podstawie ustawy o CPK i osób uzyskujących analogiczne rekompensaty na mocy przepisów innych aktów prawnych, w odniesieniu do których ustawodawca przewidział przedmiotowe zwolnienia. Zaproponowana zmiana ma zatem na celu zrównanie praw osób uzyskujących rekompensaty za wywłaszczenie nieruchomości, realizując w tym zakresie zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji .

- 6) Za słusnością zwolnienia z podatku dochodowego odszkodowań wypłacanych w związku z zastosowaniem przepisów ustawy o CPK przemawiają również inne wartości konstytucyjne. Brak konieczności odprowadzenia podatku dochodowego od dochodu stanowiącego równowartość otrzymanego odszkodowania lub ceny sprzedaży nieruchomości Spółce Celowej oparty jest bowiem na zasadzie słusznego odszkodowania za wywłaszczenie wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Obecna sytuacja, w której rekompensata za wywłaszczenie uzyskana na podstawie umowy lub uzgodnienia ze Spółką Celową lub w związku z prowadzoną przed podatnika PIT działalnością gospodarczą, może być uznana za przychód podlegający opodatkowaniu, pozostaje w sprzeczności z tą zasadą. Odszkodowanie przyznawane właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu wywłaszczanej nieruchomości powinno bowiem mieć na celu odtworzenie analogicznego wartościowo stanu majątku do tego sprzed pozbawienia praw do nieruchomości. Nałożenie na odszkodowanie podatku dochodowego powodowałoby natomiast uszczuplenie tego stanu majątkowego. Gdyby bowiem podatek nie został zmuszony do zbycia swojej nieruchomości ze względu na realizację celu publicznego, nie musiałby zapłacić podatku dochodowego od samego faktu posiadania nieruchomości.
- 7) Treść proponowanych przepisów nawiązuje do art. 21 ust. 1 pkt 29 i pkt 29a PIT oraz art. 17 w ust. 1 po pkt 54a ustawy o CIT. Zmiana objęła przy tym zarówno regulację dotyczącą PIT, jak i CIT. Na identyczny zabieg ustawodawca zdecydował się już wcześniej wprowadzając zwolnienie rekompensat wypłacanych stosownie do przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. z 2018 r. poz. 1345 oraz z 2019 r. poz. 730). W ustawie o PIT zwolnienie z opodatkowania odszkodowania uzyskanego na podstawie tej „specustawy” wynika z art. 21 ust. 1 pkt 29a, natomiast w ustawie o CIT w art. 17 ust. 1 pkt 54. Przewidywana nowelizacja pozostaje w swojej treści w zgodzie z założeniami wyżej

wskazanej regulacji i przewiduje analogiczne ograniczenia w stosowaniu zwolnień (tj. przewiduje wyłączenie ze zwolnienia przypadków, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nabył ją w okresie 2 lat przed dniem wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego za cenę (wynagrodzenie) niższą o co najmniej 50% od wartości uzyskanego odszkodowania lub ceny zbycia nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania lub w związku z realizacją prawa pierwokupu). Nie dochodzi w związku z tym do nadmiernego uprzywilejowania osób otrzymujących odszkodowania na podstawie ustawy o CPK, a jedynie do zrównania ich sytuacji z osobami już objętymi zwolnieniami ustawowymi.

- 8) Zaproponowane w tym zakresie zmiany zmierzają zatem do usunięcia stanu niepewności odnośnie opodatkowania rekompensat na gruncie ustaw o PIT i CIT oraz mają na celu zrównanie sytuacji podatników otrzymujących rekompensaty za wywłaszczenie nieruchomości na podstawie przepisów Ustawy o CPK z podatnikami uzyskującymi analogiczne świadczenia na podstawie przepisów innych aktów prawa.
- 9) W ustawie z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817 z późn. zm.) w art. 29 ust. 3b. zaproponowano rozszerzenie katalogu podmiotów, na rzecz których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może zastrzec wyłączne uczestnictwo w przetargu, o którym mowa w art. 29 ust. 3. Przedstawione rozwiązanie stanowi instrument ułatwiający nabywanie ziemi rolnej przez osoby, które zbyły nieruchomość rolną na cele związane z realizacją Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089 oraz z 2019 r. poz. 630) – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo zostały z niej wyłączone. Umożliwia ono stworzenie preferencyjnych warunków dostępu do ziemi państwowej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji osób posiadających kwalifikacje rolnicze na obszarze objętym decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK.

### **Zgodność projektowanych rozwiązań z Konstytucją**

Przedmiotowa nowelizacja, mająca na celu ochronę konstytucyjnych praw właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych Inwestycją zgodnie z zasadą proporcjonalności, przechodzi w sposób pozytywny test konstytucyjności, jest również zgodna z Europejską Konwencją Praw Człowieka.

### **Możliwość zastosowania pozalegislacyjnego środka interwencji**

Biorąc pod uwagę materię przedmiotowego projektu, dotyczącą realizacji inwestycji, nie istnieje możliwość osiągnięcia celów projektu przy pomocy innych niż legislacyjne środków interwencji – w zakresie, jaki podlega uregulowaniu.