

Baranów, 21 września 2020 r.

Rada Społeczna ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego

Szanowny Pan Prezes Mikołaj Wild
Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.
Al. Jerozolimskie 134
02-305 Warszawa

Dotyczy: projektu nowelizacji ustawy o CPK

Szanowny Panie Prezesie, Szanowni Państwo,

dziękujemy uprzejmie za przekazanie nam *projektu ustawy zmieniającej ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym oraz niektóre inne ustawy („Projekt”)*, nowelizującej ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o *Centralnym Porcie Komunikacyjnym oraz niektóre inne ustawy („Ustawa”)*.

Poniżej przekazujemy stanowisko Rady Społecznej ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego („**Rada Społeczna**”, „**Rada**”) do Projektu, który otrzymaliśmy 7 września 2020 roku. Przygotowując swoje uwagi, Rada wzięła pod uwagę założenia do nowelizacji Ustawy zaprezentowane przez Pana Ministra oraz przedstawicieli spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. („**Spółka**”) podczas spotkania, które miało w miejsce w dniu 21 lipca 2020 roku, jak również przedstawiane wówczas przez stronę rządową wyjaśnienia.

Ze względu na bardzo krótki termin wyznaczony Radzie na opracowanie stanowiska dotyczącego Projektu (w szczególności krótki w porównaniu do wielomiesięcznego okresu prac strony rządowej nad Projektem), poniższe uwagi mają charakter generalny i jako takie, nie są wyczerpujące. Rada zastrzega sobie możliwość uzupełnienia swojego stanowiska, jak również jego modyfikacji w przyszłości, w szczególności w kontekście możliwej ewolucji Projektu w ramach rządowego procesu legislacyjnego.

Już na samym wstępie Rada podkreśla, że Projekt nie tylko w wielu aspektach nie spełnia postulatów strony społecznej, lecz nawet co do niektórych zagadnień wręcz pogarsza sytuację prawną mieszkańców gmin reprezentowanych przez członków Rady oraz właścicieli nieruchomości

położonych na terenie tych gmin („**Mieszkańcy**”). Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawione są w dalszej części niniejszego pisma. Obecnie proces legislacyjny dotyczący Projektu jest na bardzo wczesnym etapie, dlatego mamy nadzieję, że głos Rady nakierowany na zagwarantowanie prawnie chronionych interesów Mieszkańców zostanie uwzględniony w toku dalszych prac rządowych nad Projektem.

Na obecnym etapie Rada nie przedstawia konkretnych propozycji zmian brzmienia przepisów Ustawy ani proponowanego brzmienia przepisów jej nowelizacji, tj. Projektu. Konkretnie propozycje legislacyjne Rada przedkładała już w przeszłości i nie zostały one uwzględnione. Z tego względu, uwagi, zastrzeżenia i propozycje Rady mają charakter kierunkowy, definiując uzasadnione potrzeby oraz prawnie chronione interesy Mieszkańców, których Projekt albo nie uwzględnia, albo je narusza.

Niezdefiniowane w niniejszym piśmie terminy pisane od wielkiej litery mają znaczenie określone w definicjach uregulowanych w Ustawie.

1. Stanowisko Rady Społecznej dotyczące przedstawionych rozwiązań

- 1.1. Rada Społeczna **negatywnie** ocenia przedstawione przez przedstawicieli Spółki propozycje nowelizacji Ustawy.
- 1.2. Przedstawione w Projekcie rozwiązania – w większości – są tylko luźno powiązane z propozycjami przedstawionymi przez Radę Społeczną, a w rzeczywistości zmierzają do osiągnięcia celów sprzecznych ze stanowiskiem Rady Społecznej oraz słusznymi, prawnie chronionymi interesami mieszkańców.
- 1.3. Rada zauważa jednocześnie, że stanowisko Spółki uległo znaczącej zmianie w toku rozmów prowadzonych z Radą. W styczniu 2020 roku robocze spotkania między przedstawicielami Spółki i Rady Społecznej były – w opinii Rady – owocne, a wypracowane w ich trakcie zasadnicze postulaty Rady Społecznej (podsumowane w piśmie z dnia 16 stycznia 2020 roku) zostały uznane przez obie strony za racjonalne i uzasadnione. Wydawało się, że strona rządowa i strona społeczna prowadzą rzeczywisty dialog, zmierzający do osiągnięcia kompromisu. Wkrótce potem, jeszcze przed wybuchem pandemii Covid-19, Spółka (i szerzej: strona rządowa) jednostronnie wycofała się z tej współpracy.

Rozmowy na temat Ustawy i jej proponowanej nowelizacji zostały podjęte dopiero w lipcu 2020 roku, jednak ich formuła uległa zasadniczej zmianie: w miejsce dialogu strony rządowej i społecznej nastąpił monolog strony rządowej; zamiast wspólnego wypracowania rozwiązań gotowe rozwiązania zostały zaprezentowane przez stronę rządową; zamiast uzgadniać proponowane rozwiązania ze stroną społeczną, strona rządowa jedynie objaśniała swoje własne propozycje.

Treść Projektu jedynie potwierdza, że strona rządowa jest niechętna przyjęciu merytorycznych propozycji przygotowanych przez Radę Społeczną lub wypracowanych wspólnie. Rada przedstawiła 20 propozycji zmian przepisów rangi ustawowej, odwołując się do innych obowiązujących w Polsce tzw. specustaw oraz do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jednak analiza Projektu dowodzi, że z 20 propozycji rozmaitych rozwiązań ustawowych gwarantujących konstytucyjne prawa Mieszkańców, Spółka tylko 3 zaakceptowała w całości, 3 w małej części, a 14 odrzuciła. Gdy chodzi o dalsze propozycje formułowane przez Radę Społeczną w dialogu ze Spółką (zwłaszcza zmierzających do umożliwienia faktycznej realizacji zasady korzyści, w tym m.in. odnoszących się do powoływania Rady Ekspertów, która miałaby opracowywać ekspertyzę rynku nieruchomości) – zostały one odrzucone w całości. Szczegółowo kwestię tę obrazuje Załącznik nr 1 do niniejszego pisma.

- 1.4. Strona rządowa, kiedy odnosiła się do propozycji Rady najczęściej wskazywała, że są one „sprzeczne z obowiązującymi w Polsce rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi nabywania nieruchomości na cele publiczne”. Trudno po lekturze Projektu oprzeć się wrażeniu, że argument ten używany był instrumentalnie. W Projekcie wprowadzono wiele rozwiązań nieznanymi wcześniej w polskim prawodawstwie dot. nabywania nieruchomości na cele publiczne. Chodzi tutaj np. o przepisy dotyczące pozwoleń na prace przygotowawcze (projektowany art. 76a Ustawy), znacznych ograniczeń prawa własności już na etapie przygotowania Przedsięwzięć (projektowane art. 28 – 29a; 75a – 75f) czy uprawnień Spółki związanych z dobrowolnymi wykupami.
- 1.5. Intencją Rady Społecznej od początku było (i nadal jest) wypracowanie sprawiedliwych procedur nabywania przez Spółkę nieruchomości na potrzeby inwestycji oraz sprawiedliwej procedury wywłaszczeń, jak również zapewnienie sprawiedliwych, słusznych odszkodowań (zgodnie z obowiązującym standardem konstytucyjnym). Uwzględnienie przez

ustawodawcę słusznych – prawnie chronionych – interesów Mieszkańców ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich tych ludzi, dla których budowa CPK wiąże się z życiową rewolucją. Rada przy tym starała się zawsze zagwarantować równość różnych grup Mieszkańców.

- 1.6. Z niepokojem obserwujemy ponawiane na kolejnych spotkaniach z Radą Społeczną próby dzielenia przedstawicieli Rady Społecznej oraz lokalnej społeczności poprzez przeciwstawianie sobie, z jednej strony, rolników oraz przedsiębiorców, którzy posiadają większe powierzchniowo nieruchomości oraz, z drugiej strony, właścicieli mniejszych nieruchomości o funkcji przede wszystkim mieszkalnej. Przykładowo, przedstawiciele Spółki kilkakrotnie podnosili, że stosowanie tzw. zasady korzyści jest krzywdzące dla właścicieli małych nieruchomości. Z takim – zaskakującym – postawieniem sprawy Rada się nie zgadza – o czym w szczególności niżej w pkt 2.
- 1.7. W ocenie Rady Społecznej już same założenia nowelizacji (zrealizowane niestety w Projekcie), o których była mowa na lipcowym spotkaniu Rady Społecznej z przedstawicielami Spółki, są niekorzystne i niejednokrotnie, zamiast gwarantować równą ochronę praw Mieszkańców zawierają mechanizmy sprzyjające różnicowaniu ich sytuacji.
- 1.8. Ponadto – co równie istotne – Projekt nie zawiera regulacji, które chroniłyby w jakikolwiek sposób interesy:
 - (i) osób, które nie zostaną wprowadzone (ani ich nieruchomości nie zostaną wykupione) pod budowę lotniska i Inwestycji Towarzyszących, ale ich nieruchomości będą się znajdowały w pobliżu CPK lub Inwestycji Towarzyszących, a więc wszystkich osób, które pozostaną na tym terenie zaraz obok nowej inwestycji pogarszającej znacznie jakość ich życia;
 - (ii) jednostek samorządu terytorialnego, które zarówno w okresie budowy lotniska, jak i po jego powstaniu będą musiały wykazać się daleko idącym wysiłkiem (w tym organizacyjnym i finansowym), aby przeorganizować życie lokalnych społeczności (w zakresie zadań danych jednostek) – chodzi tu w szczególności o kwestie przecinanej przez Inwestycję (oraz niszczonej przez pojazdy ciężkie) infrastruktury gminnej – zwłaszcza drogowej oraz o kwestie edukacji i pomocy społecznej; przypomnieć trzeba w tym względzie zwłaszcza konstytucyjnie chronioną zasadę odpowiedniości środków do zadań (brak w Projekcie tzw. „pakietu samorządowego”).

Brak takich uregulowań – pomimo wielokrotnego poruszania tych zagadnień w trakcie spotkań Rady z przedstawicielami Spółki – Rada ocenia negatywnie.

- 1.9. Projekt można zatem określić wręcz mianem antysamorządowego. Oprócz braku ww. tzw. pakietu samorządowego, Projekt odbiera samorządom ich konstytucyjnie chronioną autonomię (chodzi zwłaszcza o kwestie planistyczne) i pozwala władzy centralnej w tych sferach na daleko idącą swobodę. Takie uregulowanie Rada postrzega jako sprzeczne z Konstytucją i nieproporcjonalne.
- Wobec powyższego, Rada oczekuje pilnego uzupełnienia Projektu o kwestie wskazane w pkt. 1.7 (jeszcze w toku prac rządowych nad Projektem) oraz poszanowania konstytucyjnych praw samorządu terytorialnego.
- 1.10. Rada z niepokojem zauważa też wykreślenie z Projektu wszelkich procedur konsultacji społecznych – zarówno co do decyzji lokalizacyjnej, jak i co do wykreślonego z Ustawy planu rezerwacji. Stoi to w sprzeczności z zapowiedziami Pana Ministra Mikołaja Wilda, które miały miejsce na spotkaniach z Mieszkańcami w Szymanowie, Teresinie i Wiskitkach. Pan Minister zapewniał Mieszkańców, że ich głos będzie uwzględniany właśnie dzięki procedurom konsultacji społecznych.
- 1.11. Niestety przepisy proponowane w Projekcie są w wielu miejscach niejasne i nieprecyzyjne – pozostawiają możliwość rozmaitych interpretacji (także skrajnie niekorzystnych dla Mieszkańców). Niektóre niejednoznaczności rozmywają wręcz Ustawę (czynią np. niekonkretnym przedmiot jej zastosowania – *vide* uwagi do pojęcia „obszaru otoczenia CPK”). Szczegółowo najważniejsze kwestie w tym zakresie omówione zostały poniżej. Rada stanowczo postuluje usunięcie tych niedoskonałości w dalszych pracach nad projektem, aby uniknąć sytuacji, w której sytuacja prawna Mieszkańców staje się niejednoznaczna, co mogłoby w najgorszym scenariuszu (czego Rada nie sugeruje) prowadzić do nadużyć.
- 1.12. Poniżej w sposób bardziej szczegółowy Rada odnosi się do poszczególnych zagadnień rozstrzyganych w Projekcie.

2. Zasada korzyści

2.1. Uwagi ogólne

2.1.1. [**Stanowisko Spółki**] Na Spotkaniu przedstawiciele Spółki podkreślali, że zasada korzyści stosowana przy wywłaszczeniach nieruchomości nie jest rozwiązaniem, które jest dla Spółki zadowalające, a także, że prowadzi ono do pokrzywdzenia niektórych właścicieli nieruchomości kosztem innych. Spółka radykalnie zmieniła w tym zakresie swoje wcześniejsze stanowisko – na wcześniejszych spotkaniach to właśnie stosowanie zasady korzyści było argumentem, za pomocą którego przedstawiciele Spółki polemizowali z wieloma propozycjami Rady Społecznej zawartymi w przygotowanym przez Radę Społeczną projekcie nowelizacji Ustawy. Wówczas według przedstawicieli Spółki stosowanie zasady korzyści miało zrekompensować wszystkie inne uszczerbki, które mieliby ponieść wywłaszczani Mieszkańcy.

2.1.2. [**Stanowisko Rady**] Rada Społeczna zgadza się z prezentowanym wcześniej stanowiskiem Spółki, zgodnie z którym prawidłowe stosowanie zasady korzyści może stanowić rozwiązanie części problemów zgłaszanych przez Radę Społeczną. Niemniej, Rada od wielu miesięcy podkreśla, że zadeklarowana w Ustawie zasada korzyści jest (a co najmniej może być) niemożliwa do urzeczywistnienia w praktyce, m.in. z uwagi na brak odpowiednich regulacji co do sposobu wyceny nieruchomości. Z tego względu Rada sformułowała i przekazała Spółce konkretne postulaty, które umożliwiłyby praktyczną realizację zasady korzyści w sposób skuteczny i sprawiedliwy. Treść Projektu wskazuje, że postulaty te zostały odrzucone. Projekt nie odnosi się w żaden inny sposób do tej kluczowej kwestii i nie rozwiązuje problemów sygnalizowanych przez Radę Społeczną i rzeczoznawców majątkowych, których opinii Rada zasięgała. Nie wiadomo nadal, w jaki sposób ustalana będzie cena nieruchomości wywłaszczanych według sposobu użytkowania wynikającego z celu nabycia (przeznaczenie lotniskowe).

2.2. Uwagi szczegółowe:

2.2.1. [**Stanowisko Rady – kwestie szczegółowe**] W tym kontekście Rada Społeczna pragnie wyraźnie podkreślić, że:

- stosowanie zasady korzyści nikogo nie krzywdzi, gdyż nie pozbawia nikogo jego praw. Jej zastosowanie polega na tym, że wartość wywłaszczanej nieruchomości na potrzeby ustalenia odszkodowania ustala się według przeznaczenia odpowiadającego celowi

wywłaszczenia, ale tylko wtedy, gdy taka wartość byłaby wyższa (a tym samym: odszkodowanie byłoby wyższe) niż gdyby wziąć pod uwagę dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości. Innymi słowy, zastosowanie zasady korzyści gwarantuje uzyskanie możliwie najwyższego odszkodowania;

- zdziwienie Rady Społecznej budzi krytyka zasady korzyści przez przedstawicieli Spółki, jako zasady niesprawiedliwej. Zasada ta jest bowiem obecna w obowiązujących ustawach przewidujących wywłaszczenie nieruchomości, w tym tzw. specustawach – jest to jedna z zasad polskiego systemu odszkodowawczego w związku z wywłaszczeniem. Rada Społeczna nie rozumie, dlaczego dostrzegając niedoskonałości zasady korzyści i uznając ją za niesprawiedliwą (a tym samym: uznając obowiązujący w Polsce system wywłaszczeń za niesprawiedliwy), strona rządowa nie podejmuje działań w celu wprowadzenia nowych, bardziej sprawiedliwych rozwiązań (np. tych zaproponowanych w projekcie nowelizacji Ustawy przedłożonym przez Radę w drugiej połowie 2019 roku). Zdziwienie Rady jest tym większe, że strona rządowa odrzucała propozycje zmiany prawa przedkładane przez Radę właśnie powołując się na obowiązujące regulacje (zdaniem strony rządowej: niesprawiedliwe i krzywdzące) i argumentując, że interesy wywłaszczanych mieszkańców będą zabezpieczone właśnie przez zastosowanie zasady korzyści. Wydaje się, że Spółka i strona rządowa przyjmuje oportunistycznie takie stanowisko, z którego w danej chwili łatwiej można odrzucać postulaty Rady Społecznej;
- Rada Społeczna nie kwestionowała samej zasady korzyści, ustanowionej w Ustawie, a wskazywała jedynie, że Ustawa nie zawiera regulacji umożliwiających jej zastosowanie w praktyce. Rada wskazywała, że przepisy Ustawy w tym zakresie są niejasne i umożliwiają uznaniowe stosowanie zasady korzyści, w czym Rada upatruje zasadnicze ryzyko dla możliwości uzyskania sprawiedliwych odszkodowań przez mieszkańców. Stąd postulaty Rady koncentrowały się wokół przyjęcia w ramach nowelizacji Ustawy przepisów, które umożliwiłyby urzeczywistnienie zasady korzyści w praktyce.

2.2.2. **[Rola zasady w procesie wywłaszczeń]** W ocenie Rady Społecznej stosowanie zasady korzyści przy wypracowanym wspólnie standardzie oceny wartości nieruchomości i sprawiedliwej procedurze wykupów i wywłaszczeń pozwoli na przeprowadzenie sprawiedliwego procesu pozyskania nieruchomości przez Spółkę.

- 2.2.3. **[Kwestia beneficjentów]** Zasada korzyści – wbrew opiniom przedstawicieli Spółki – nie faworyzuje właścicieli większych nieruchomości kosztem mieszkańców posiadających mniejsze działki. Nie jest przecież tak, jak zdawał się sugerować Pan Prezes Mikołaj Wild, że to pula środków przeznaczonych przez Skarb Państwa wyznacza wysokość odszkodowań dla wywłaszczanych. Jest przeciwnie, to wartość nieruchomości (z uwzględnieniem zasady korzyści) wyznacza pulę środków, które Skarb Państwa musi przeznaczyć na wywłaszczane nieruchomości. Skoro tak, to wysokość odszkodowania otrzymywanego przez jednego przedstawiciela lokalnej społeczności nie może wpływać negatywnie na kwotę przyznaną drugiemu. Zasada korzyści powoduje zaś, że każdy właściciel powinien otrzymać odszkodowanie większe o taki sam procent (taka sama cena za 1 m²).
- 2.2.4. **[Możliwość dalszego dialogu]** Konieczna jest więc – jak widać – wymiana argumentów i wspólna praca przedstawicieli Rady Społecznej i Spółki nad systemem, który będzie satysfakcjonował obie strony procesu, zapewniając słuszne odszkodowania, zgodnie z wymogami Konstytucji RP. Prace te – prowadzone z dobrym skutkiem w styczniu 2020 roku – zostały na początku lutego bieżącego roku jednostronnie zawieszona przez Spółkę, i dotychczas pomimo próśb Rady nie zostały podjęte. Ze strony Rady Społecznej wciąż istnieje pełna gotowość do kontynuacji przerwanych prac.
- 2.2.5. **[Ekspertyza rynku nieruchomości]** W tym kontekście istotne są zwłaszcza – dalece niewystarczające – propozycje zawarte w Projekcie, dotyczące ekspertyzy rynku nieruchomości (nowe brzmienie art. 47 Ustawy). W tym zakresie uwagi Rady zawarte zostały w pkt 7 poniżej.

3. **Jednorazowe świadczenie rozwojowe (proponowane art. 18d-18l Ustawy)**

3.1. Uwagi ogólne

3.1.1. **[Założenia jednorazowego świadczenia rozwojowego]** Projekt zakłada wprowadzenie prawa do uzyskania jednorazowego świadczenia rozwojowego w sytuacjach, gdy wartość rynkowa nieruchomości po zrealizowaniu Inwestycji wzrośnie. Spółka w pierwszym kroku miałaby płacić aktualną cenę wyznaczoną na bazie aktualnych cen rynkowych nieruchomości, a po upływie wskazanego w Ustawie okresu przeprowadzone zostałyby ponowne wyceny nieruchomości. W sytuacji wzrostu wartości nieruchomości, połowa kwoty wzrostu byłaby wypłacana poprzedniemu właścicielowi.

3.1.2. **[Stanowisko Rady]** Rada negatywnie ocenia proponowane rozwiązanie. Jest ono pozornym uwzględnieniem wcześniej podnoszonych przez Radę postulatów. W rzeczywistości nie zapewnia ochrony interesów wszystkich Mieszkańców, prowadzi do nierównego ich traktowania. Trzeba zwrócić uwagę również na kilka technicznych braków.

3.1.3. **[Wcześniejsze propozycje Rady]** Rada w swoich wcześniejszych propozycjach proponowała „urealnienie” zastosowania opisaną wyżej zasady korzyści. Jej zastosowanie Rada chciała rozciągnąć też na osoby, które zdecydują się dobrowolnie sprzedać Spółce nieruchomości. Obecna propozycja nawiązuje w luźny sposób do zasady korzyści (odwołuje się do wartości nieruchomości po wybudowaniu lotniska), ale nie rozwiązuje podstawowego problemu sygnalizowanego przez Radę.

3.2. Uwagi szczegółowe

3.2.1. **[Dyskryminacja niektórych osób]** Projekt zakłada, że beneficjentami omawianego świadczenia są jedynie osoby, które dobrowolnie zbyły nieruchomość na rzecz Spółki. Właściciele, którzy z różnych, często niezależnych od siebie względów (np. z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości), nie będą mogli zbyć swoich nieruchomości na rzecz Spółki, zostaną pozbawieni możliwości skorzystania z przedmiotowego świadczenia. Wykluczenie osób, które nie zdecydowały się na dobrowolną sprzedaż (lub nie miały możliwości dokonania takiej sprzedaży) jest niezrozumiałe i prowadzi do dyskryminacji. Według Rady, okoliczność, czy Spółka nabyła nieruchomość dobrowolnie czy też na mocy

wywłaszczenia, nie powinna stanowić kryterium uzyskania świadczenia, które ma wyrównać różnice między ceną nieruchomości w dniu nabycia przez Spółkę a ceną nieruchomości po wybudowaniu CPK.

- 3.2.2. **[Różnicowanie Mieszkańców]** Rada rozumie, że osoby wywłaszczane mogłyby – teoretycznie – skorzystać z zasady korzyści, ale kwestia ta wobec praktycznych trudności realizacji tej zasady podnoszonych wyżej nie może stanowić wystarczającej odpowiedzi na problem zgłaszany przez Radę. Dodatkowo, gdyby nawet zasada korzyści rzeczywiście zadziałała, Projekt zakłada, że osoby wykupowane i wywłaszczane mogą otrzymać zupełnie różne kwoty tytułem ceny i odszkodowania (określane na podstawie zróżnicowanych kryteriów) za niemal identyczne nieruchomości.
- 3.2.3. **[Ominięcie zasady korzyści]** Rada rozumie tę propozycję jako próbę wprowadzenia do procedury dobrowolnych wykupów elementu podobnego do zasady korzyści, która według pierwotnych założeń miała dawać właścicielom nieruchomości szanse uzyskania wyższej kwoty niż wynikająca z aktualnego przeznaczenia nieruchomości. Propozycja w przedstawionym kształcie stawia jednak dobrowolnie sprzedających w znacznie gorszej pozycji niż wywłaszczanych – otrzymają oni tylko połowę kwoty wzrostu wartości nieruchomości (w przypadku wywłaszczenia jest to całość szacowanego wzrostu wartości – zgodnie z zasadą korzyści) i to dopiero za kilka lat.
- 3.2.4. **[Niezrozumiała preferencja dobrowolnych wykupów]** Proponowane przez Spółkę rozwiązanie ma – w rozumieniu Rady – preferować procedurę dobrowolnych wykupów (skonkretyzowana procentowo kwota świadczenia rozwojowego vs. nieskonkretyzowana zasada korzyści). Procedura ta jednak, z uwagi na jej nietransparentny charakter i brak równości stron takiej transakcji, budzi wiele wątpliwości (dla przykładu: podmiot sprzedający nieruchomość nie wie, czy byłaby ona objęta przymusem wywłaszczenia; ma znacznie mniejszą niż Spółka wiedzę na temat warunków finansowych; nie będzie mógł odzyskać nieruchomości, gdyby okazało się, że jest ona zbędna dla celów powstania CPK).
- 3.2.5. **[Spółka sędzią we własnej sprawie]** Zgodnie z art. 18g ust. 3, Wojewoda może powierzyć Spółce rozstrzygnięcie kwestii wysokości świadczenia rozwojowego (co będzie wiązało się z oceną operatów szacunkowych – tak jak w standardowych postępowaniach dot. np. odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości). Wynika z tego, że Spółka wypłacająca

świadczenie będzie mogła stać się sędzią we własnej sprawie. Takie uregulowanie tej kwestii nie gwarantuje sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dot. wysokości świadczenia rozwojowego.

- 3.2.6. **[Termin wypłaty świadczenia]** Rada Społeczna wskazuje, że termin (art. 18f), w którym mogą być wnoszone wnioski o wypłatę świadczenia powinien być uzależniony od daty uruchomienia lotniska – np. od 1 stycznia 2025 r. do końca roku, w którym upłynęło pięć lat od dnia oddania lotniska do użytkowania. W innym przypadku termin na składanie wniosków może upłynąć przed datą oddania lotniska do użytkowania.
- 3.2.7. **[Niepowodzenie projektu lub zaprzestanie działalności lotniska]** Ponadto Rada zwraca uwagę na słabość koncepcji świadczenia rozwojowego w sytuacji, w której lotnisko nie powstanie, a także w sytuacji, w której np. po dwóch latach (czego oczywiście nie można dziś przewidzieć) zakończy działalność. Mieszkańcy sprzedający nieruchomości i liczący na świadczenie rozwojowe nie będą mogli go otrzymać (nie wzrośnie wartość nieruchomości), a także nie będą mogli odzyskać nieruchomości sprzedanych w sytuacji, w której cel publiczny nie zostanie zrealizowany.
- 3.2.8. **[Ograniczony krąg uprawnionych – inne osoby niż właściciele]** Rada zauważa, że jednym z założeń proponowanego rozwiązania jest pełnienie funkcji zapory antyspekulacyjnej (stąd wprowadzenie przesłanki pozostawania właścicielem nieruchomości 31 grudnia 2019 r.). Wprowadzone jednak mechanizmy nadmiernie ograniczają krąg uprawnionych do jednorazowego świadczenia, a tym samym prowadzą do nierównego traktowania osób znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej do siebie sytuacji. Projekt zakłada, że jednorazowe świadczenie rozwojowe przysługuje również spadkobiercom w przypadku, gdy uprawniony był osobą fizyczną. Taki kształt uregulowania może prowadzić do dyskryminacji osób, które zgodnie z zasadami słuszności powinny być uprawnione do przedmiotowego świadczenia. Rada proponuje, aby rozszerzyć omawianą kategorię do katalogu osób uprawnionych do otrzymania proponowanego świadczenia, na wzór rozwiązań przyjętych w innych ustawach tj. przykładowo w art. 2a ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu, do podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia dołączyłyby osoby bliskie, zapisobiercy czy nabywcy nieruchomości na podstawie art. 151 lub 231 k.c., nabywcy

nieruchomości w wyniku zniesienia współwłasności oraz podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa.

- 3.2.9. **[Następstwo pod tytułem szczególnym – dyskryminacja osób fizycznych]** Rada zwraca również uwagę na konieczność doprecyzowania pojęcia „następcy prawnego” w proponowanym brzmieniu art. 18d ust. 2 Projektu. Następstwo prawne ma miejsce w przypadku pochodnego nabycia prawa. Wyróżnia się dwa rodzaje następstw: (i) następstwo pod tytułem ogólnym, czyli sukcesję uniwersalną oraz pod (ii) tytułem szczególnym, czyli sukcesję singularną. Sukcesja singularna ma miejsce w przypadku nabycia indywidualnie oznaczonych praw, zaś sukcesja uniwersalna to wejście w ogół praw i obowiązków poprzednika. W przypadku szerokiej interpretacji pojęcia następcy prawnego, czyli uwzględniającej oba rodzaje sukcesji, przedmiotowy przepis faworyzuje osoby prawne ze względu na znacznie szerszy katalog przypadków, w których do wspomnianej sukcesji dochodzi.
- 3.2.10. Osobą uprawnioną do uzyskania jednorazowego świadczenia rozwojowego byłaby każda osoba, która miałaby nabyć nieruchomość od osoby prawnej, gdzie w przypadku osoby fizycznej kategoria nabywców uprawnionych do przedmiotowego świadczenia została mocno zawężona.
- 3.2.11. **[Wzrost wartości nieruchomości a jednorazowe świadczenie rozwojowe – zbędne postanowienie]** Proponowany w Projekcie przepis, zgodnie z którym świadczenie rozwojowe nie przysługuje jeżeli wartość rynkowa nieruchomości nie wzrosła, wydaje się zbędny. Skoro świadczenie ma być różnicą powyżej przedstawionych wartości nieruchomości, to oczywistością wydaje się być fakt, że nie będzie ono przysługiwać w przypadku, gdy wartość nieruchomości po wybudowaniu Inwestycji nie przewyższy wartości nieruchomości z dnia zbycia.
- 3.2.12. **[Uzależnienie wypłaty świadczenia od wydania rozporządzenia Rady Ministrów]** Rada Społeczna dostrzega ponadto (i ocenia ten fakt negatywnie), że wypłata świadczenia rozwojowego – zgodnie z projektowanym art. 18d ust. 1 Ustawy – jest uzależniona od wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w projektowanym brzmieniu art. 28 Ustawy. Należy podkreślić, że Rada Ministrów nie będzie miała obowiązku wydawać rozporządzenia na podstawie tego przepisu: jeżeli takie rozporządzenie

nie zostanie wydane, żaden podmiot nie będzie uprawniony do otrzymania świadczenia rozwojowego. Jeżeli takie rozporządzenie zostanie wydane, to podmioty zbywające Spółce nieruchomości przed wydaniem takiego rozporządzenia lub w innym trybie nie otrzymają ww. świadczenia. Może to powodować bezzasadne różnicowanie sytuacji poszczególnych Mieszkańców.

3.2.13. **[Brak zwolnienia z podatku dochodowego]** W ocenie Rady nie ma podstaw, by ww. świadczenie pozostawało nieobjęte zwolnieniem od podatku dochodowego od osób fizycznych (podobnie jak inne świadczenia należne Mieszkańcom na gruncie Ustawy). Rada podtrzymuje swoje stanowisko, co do konieczności (podyktowanej względami równości) wprowadzenia analogicznego zwolnienia również na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych.

4. Jednorazowe świadczenie relokacyjne (projektowane art. 18m-18s Ustawy)

4.1. Uwagi ogólne

4.1.1. **[Stanowisko Rady]** W ocenie Rady Społecznej, przedstawiona propozycja dotycząca możliwości ubiegania się o dodatkowe świadczenie związane z relokacją jest kierunkowo zasadna i odpowiada generalnym założeniom postulatów wcześniej przedkładanych przez Radę. W zakresie przedstawionych przez Spółkę szczegółowych rozwiązań, proponowany kształt regulacji jest jednak niewystarczający dla jednakowej ochrony wszystkich osób, na które bezpośredni wpływ ma realizacja Inwestycji.

4.1.2. **[Wcześniejsze propozycje Rady]** Rada w odniesieniu do konieczności wynagrodzenia Mieszkańcom niedogodności związanych z Inwestycją oraz w odniesieniu do słuszności odszkodowania zgłosiła cały szereg konkretnych propozycji mających chronić słuszne interesy Mieszkańców – np.: (i) powiększenie odszkodowania o dodatkowe elementy takie jak koszty związane z nabyciem nowych nieruchomości; koszty związane z relokacją nieruchomości; koszty związane z koniecznością przerwania prowadzenia działalności gospodarczej czy rolniczej; (ii) objęcie odszkodowaniem również utraconych korzyści; (iii) rekompensata za nieplanowaną konieczność opuszczenia swoich miejsc zamieszkania i pracy. Instytucja jednorazowego świadczenia relokacyjnego tylko częściowo (zarówno co

do kręgu uprawnionych podmiotów, jak i rozwiązywanych problemów) nawiązuje do propozycji Rady.

4.1.3. **[Konieczność konkretyzacji regulacji]** Jednocześnie, Rada zgłasza konieczność skonkretyzowania proponowanej regulacji, tj. w szczególności doprecyzowania samej procedury przyznawania jednorazowych świadczeń relokacyjnych w zakresie: podmiotu, który będzie przyznawał i wypłacał świadczenie; sposobu, w jaki świadczenie zostanie przyznane (czy będzie przyznawane na wniosek czy z urzędu) oraz terminu jego przyznania.

4.2. Uwagi szczegółowe

4.2.1. **[Dyskryminacja osób wywłaszczonych]** Rada Społeczna zwraca uwagę, że podobnie jak przy konstrukcji jednorazowego świadczenia rozwojowego, również i w tym przypadku proponowane rozwiązanie nie chroni osób, które nie zdecydują się na dobrowolny wykup nieruchomości i będą podlegały wywłaszczeniu – a to ze względu na brzmienie proponowanego art. 18m ust. 1 Ustawy. Podstawowym założeniem postulowanego przez Radę Społeczną dodatkowego świadczenia powinno być jego zastosowanie do wszystkich osób wymagających takiej pomocy – zarówno tych objętych dobrowolnym wykupem, jak i tych wywłaszczanych.

4.2.2. Model proponowanych w Projekcie zmian zdaje się nie zakładać, że może dojść do sytuacji, w której, mimo najszczerzych chęci, niektórzy Mieszkańcy nie będą w stanie wziąć udziału w procedurze dobrowolnych wykupów z uwagi np. na nieuregulowany stan prawny nieruchomości, nieuporządkowane sprawy spadkowe itp. Osoby takie będą – nie ze swojej winy – pokrzywdzone w zakresie możliwości otrzymania świadczenia relokacyjnego. Wobec tego, aktualne pozostają przedstawione wyżej uwagi Rady, negatywnie wyrażające się o wszelkich rozwiązaniach zdających preferować poszczególne grupy byłych właścicieli nieruchomości w zakresie, w jakim prowadzą do stwarzania dodatkowych różnic pomiędzy sytuacjami osób dobrowolnie wyzbywających się i wywłaszczanych oraz kreują niesprawiedliwą asymetrię przysługujących im praw.

4.2.3. **[Zarządzenie Pełnomocnika]** W obecnie proponowanym uregulowaniu, określenie szczegółowych zasad przyznawania świadczeń oraz ich wysokość ma następować w zarządzeniu Pełnomocnika. Uprawnienie do wydania takiego zarządzenia nie zostało

ograniczone żadnymi wytycznymi, dotyczącymi mechanizmów przyznawania świadczeń oraz szczegółowych zasad obliczania ich wysokości. Użyty w proponowanym art. 18o. ust. 1 Ustawy zwrot „kwota nie mniejsza niż” oznacza, że uznaniu Pełnomocnika pozostawia się obecnie ustalenie pozostałej wysokości świadczenia, bez możliwości jej późniejszego ewentualnego kwestionowania.

- 4.2.4. Rada zwraca szczególną uwagę na rangę aktu prawnego, w jakim ma zostać uregulowana kwestia i wysokość przyznawanych świadczeń. Zgodnie z Projektem przedmiotowe kwestie zostaną uregulowane w drodze zarządzenia. Należy stwierdzić, że rozwiązanie to jest niedopuszczalne ze względu na sprzeczność z Konstytucją RP. Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Co istotne, zarządzenia nie mogą również regulować praw i obowiązków jednostek o charakterze proceduralnym, a więc nie może regulować m.in. procedury przyznawania świadczeń.
- 4.2.5. **[Wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego]** Konieczne jest również zwrócenie uwagi na ukształtowanie odesłania zawartego w projektowanym art. 18s do art. 18l Ustawy. Pominięcie odpowiedniego stosowania art. 18l ust. 2 do Rozdziału 2c (Jednorazowe świadczenie relokacyjne) w Projekcie oznacza, że do procedury uzyskiwania jednorazowego świadczenia relokacyjnego w sprawach nieuregulowanych nie znajdują zastosowania przepisy ustaw z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.
- 4.2.6. Wyłączenie to pociąga za sobą szereg konsekwencji, takich jak niejasna podstawa przyznawanego świadczenia (wobec wyłączenia przepisów k.p.a. nie będzie zatem wydawana decyzja administracyjna) oraz niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego, a w konsekwencji ograniczenie możliwości uruchamiania kontroli sądowoadministracyjnej.
- 4.2.7. Wobec powyższego, kształt procedury przyznawania jednorazowych świadczeń relokacyjnych pozostaje całkowicie niejasny, a przy tym nie gwarantuje uwzględnienia postulatów Rady na etapie bezpośrednio poprzedzającym otrzymanie świadczenia przez byłych właścicieli. Dodatkową wątpliwość budzi kwestia możliwości przyznania

świadczenia relokacyjnego w sytuacji niewydania odpowiedniego zarządzenia (lub – co postuluje Rada – aktu wyższego rzędu) przez Pełnomocnika.

- 4.2.8. **[Zakaz sumowania świadczeń]** Rada Społeczna zdecydowanie negatywnie ocenia wprowadzony w Projekcie zakaz sumowania jednorazowego świadczenia relokacyjnego z jednorazowym świadczeniem rozwojowym (art. 18p. Projektu).
- 4.2.9. Uprawnienie do uzyskania każdego z tych świadczeń oparte jest na zupełnie różnych przesłankach i dotyczy całkowicie odmiennych okoliczności. Jednorazowe świadczenie rozwojowe stanowi przejaw uwzględnienia zmiany wartości rynkowej nieruchomości, wobec zbycia jej na rzecz Spółki Celowej. Natomiast jednorazowe świadczenie relokacyjne ma zmierzać do zrekompensowania dodatkowych nakładów związanych z koniecznością zmiany miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej.
- 4.2.10. Proponowane w Projekcie rozwiązanie będzie zmuszało Mieszkańców do wyboru jednego ze świadczeń w sytuacji zupełnej niepewności co do dalszej sytuacji. Sytuacja Mieszkańców i Spółki nie jest sytuacją dwóch równoważnych podmiotów. Z jednej strony mamy Mieszkańców dysponujących ograniczoną wiedzą co do inwestycji i jej wpływu na rynek nieruchomości a z drugiej cały – dobrze poinformowany – aparat państwa, który dodatkowo może samodzielnie kreować rzeczywistość.
- 4.2.11. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że wysokość świadczenia rozwojowego jest zależna od roku w którym zostanie złożony wniosek, kalkulacja ta będzie mieć charakter spekulacyjny, a przy tym pozostanie w sprzeczności z postulatem minimalizowania dolegliwości związanych z budową Inwestycji.
- 4.2.12. **[Kwestia stanu ujawnionego w rejestrze budynków]** Rada zwraca uwagę, że na terenie gmin, których dotyczyć będzie najprawdopodobniej kwestia świadczenia relokacyjnego, znaczna liczba budynków (być może nawet 20- 30%) pozostaje nieujawnionych w rejestrze budynków (z różnych przyczyn). Wobec tego, Rada postuluje, aby w zakresie stanu determinującego możliwość uzyskania świadczenia relokacyjnego decydujący był stan faktyczny, a nie stan ujawniony w ww. rejestrze. W innym wypadku, wiele osób – bez wyraźnej przyczyny – znajdzie się w pogorszonej względem swoich sąsiadów sytuacji.

4.2.13. **[Uzależnienie wypłaty świadczenia od wydania rozporządzenia Rady Ministrów]** Rada Społeczna dostrzega ponadto (i ocenia ten fakt negatywnie), że wypłata świadczenia relokacyjnego – zgodnie z art. 18m ust. 1 – jest uzależniona od wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 Projektu. Podmioty zbywające Spółce nieruchomości przed wydaniem takiego rozporządzenia lub w innym trybie nie otrzymają ww. świadczenia. Może to powodować bezzasadne różnicowanie sytuacji Mieszkańców.

4.3. Uwagi techniczne

4.3.1. **[Błędne odesłania art. 18s]** Dodatkowe wątpliwości budzi kształt odesłań zawartych w art. 18s. Projektu. Błędem redakcyjnym wydaje się być odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 18e ust. 2 i 3, które traktują o ustaleniu wysokości jednorazowego świadczenia rozwojowego. Wysokość świadczenia relokacyjnego pozostaje niezależna od wartości rynkowej nieruchomości i, jak wspomniano wyżej, ma służyć uwzględnieniu dodatkowych kosztów związanych ze zbyciem na rzecz Spółki Celowej nieruchomości, 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). Poprawnym odesłaniem byłby natomiast – jak się wydaje – nakaz odpowiedniego stosowania art. 18d ust. 2 i 3, na podstawie których świadczenie relokacyjne przysługiwałoby również spadkobiercy osoby fizycznej albo następcy prawnemu osoby prawnej lub innego podmiotu (por. uwagi zawarte w pkt 3.2.9). Jednocześnie, jednorazowe świadczenie relokacyjne nie przysługiwałoby Skarbowi Państwa oraz innym państwowym osobom prawnym wymienionym w przepisie.

5. **Obszar otoczenia CPK i rozporządzenie Rady Ministrów (projektowane art. 28-29b Ustawy)**

5.1. Uwagi ogólne

5.1.1. **[Wprowadzenie pojęcia obszaru otoczenia CPK]** W projektowanym art. 1 Ustawy wprowadzono pierwszy raz pojęcie obszaru otoczenia CPK. Następnie przewidziano, że Rada Ministrów może wskazać gminy lub ich części, na terenie których stosowane będą szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania

przestrzennego, realizacji inwestycji oraz nabywania nieruchomości. Nowe zasady zostaną wprowadzone na „obszarze otoczenia CPK”. Pojęcie to pojawia się jeszcze w wielu miejscach Projektu. Rada zwraca uwagę, że pojęcie to jest niezdefiniowane i niedookreślone (i nie ma przepisu, który pozwalałby na takie dookreślenie), co znacząco rozszerza zakres terytorialny stosowania Ustawy. Może okazać się w skrajnym przypadku, że również np. Warszawa lub Łódź znajdzie się w „obszarze otoczenia CPK”.

- 5.1.2. W rozporządzeniu Rady Ministrów możliwe będzie wprowadzenie szczególnych zasad zagospodarowania i szczególnych zasad nabywania nieruchomości przez Spółkę. Zasady te (zwłaszcza określone w art. 29) w daleko idący sposób – bez żadnego odszkodowania – ingerują w konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie.
- 5.1.3. **[Stanowisko Rady]** Rada wyraża swoje zaniepokojenie brakiem dokładnego określenia zakresu pojęcia „obszaru otoczenia CPK”. Jest ono zbyt szerokie. Rada postuluje, aby tereny, na których nieruchomości będą objęte ograniczeniami były wyraźnie oznaczone w Ustawie. Dodatkowo, Rada uważa, że ograniczenie prawa własności (w zakresie wolności zabudowy) powinno wiązać się ze słusznym odszkodowaniem

5.2. Uwagi szczegółowe

- 5.2.1. **[Rozporządzenie Rady Ministrów]** Po pierwsze, z Projektu nie wynika żadne ograniczenie terytorialne obszaru otoczenia CPK. Oznacza to, że rozporządzenie Rady Ministrów będzie mogło objąć dużo większy niż to konieczne obszar (zasada proporcjonalności). Po drugie, Projekt nie przewiduje odszkodowania za ograniczenie praw Mieszkańców.
- 5.2.2. Zasada ochrony własności prywatnej zawarta w Konstytucji polega na zapewnieniu możliwie szerokich gwarancji korzystania z własności oraz, co szczególnie ważne w związku z zakresem regulacji Projektu, ograniczaniu ingerencji organów władzy publicznej we własność. Ramy tej ingerencji są wyznaczone przede wszystkim przez art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Na prawo własności składa się między innymi możliwość korzystania z przedmiotu prawa – w tym wolność zabudowy, należąca do istoty prawa własności nieruchomości. Projekt bez odszkodowania i wyraźnego celu pozwala na naruszenie tego konstytucyjnie chronionego prawa.

- 5.2.3. **[Rozporządzenie, kwestie szczegółowe]** Projekt nie mówi wprost o tym, kiedy rozporządzenie Rady Ministrów miałyby być wydane. Czas ten jest jednak ważny dla ustalenia, od którego momentu Mieszkańcy powinni przygotować się na zmianę reżimu gospodarowania nieruchomościami tak, aby w odpowiednio wczesnym czasie mogli uregulować swoje sprawy tj. wykonać większy remont domu, dobudować garaż.
- 5.2.4. Projekt nie wskazuje również, że rozporządzenie Rady Ministrów będzie przesądzać ostatecznie o terenie, który ma stać się obszarem otoczenia CPK ostatecznie. Oznacza to, że Rada Ministrów w przyszłości będzie mogła dowolnie rozszerzać granice obszaru otoczenia CPK, powołując się na upoważnienie zawarte w Ustawie.
- 5.2.5. **[Rozporządzenie a cel publiczny]** Projekt nie wskazuje również bezpośrednio, że ograniczenia zawarte w rozporządzeniu, w tym samo wytyczenie obszaru otoczenia CPK mają służyć celowi publicznemu. Cel publiczny, wskazany w art. 3 Ustawy ma stanowić budowa Inwestycji oraz Inwestycji Towarzyszących. Rozporządzenie Rady Ministrów ma natomiast służyć też celowi przygotowania obszaru Inwestycji oraz zapewnienia optymalnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego na obszarze otoczenia CPK. Oznacza to możliwość dowolnego (przestrzennie) kształtowania ograniczeń, nawet w przypadkach, gdy jedynie pośrednio lub bardzo luźno, będą one powiązane z samą realizacją Inwestycji.
- 5.2.6. **[Różnicowanie Mieszkańców]** Rada zwraca uwagę na to, że Rozporządzenie daje Radzie Ministrów możliwość zróżnicowania sytuacji prawnej Mieszkańców (art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2), bez wskazania według jakich kryteriów to różnicowanie może nastąpić. Nie gwarantuje to sprawiedliwego potraktowania Mieszkańców.
- 5.2.7. **[Zakres ograniczeń gospodarowania nieruchomościami przewidziany w Projekcie]** Projekt wymienia szereg ograniczeń, jakie mogą być wprowadzone w rozporządzeniu Rady Ministrów. Wśród nich należy wymienić m.in. zakaz wydawania pozwoleń na budowę, zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i gospodarowania terenu, zakaz wydzielania samodzielnych lokali mieszkalnych w budynkach. Dodatkowo, od zgody Pełnomocnika ma zależeć zawieranie umów dzierżawy i najmu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (co jak rozumie Rada może dotyczyć też nieruchomości rolnych). Wobec

faktu, że obszar otoczenia CPK nie został zdefiniowany ustawowo, uregulowanie zawarte w Projekcie wprowadza stan dużej niepewności, w której niemożliwym jest określenie, czy właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości znajdujących się w bliskiej odległości od CPK będą podlegali reżimowi wprowadzonemu przez rozporządzenie czy nie. Z tych samych powodów wątpliwości budzi wprowadzenie prawa pierwokupu na rzecz Spółki Celowej na terenie oznaczonym w rozporządzeniu.

5.2.8. **[Okres obowiązywania ograniczeń]** Rozporządzenie Rady Ministrów będzie mogło obowiązywać do 4 lat. Rada zwraca uwagę, że od dnia wejścia w życie Ustawy minęły już przeszło 2 lata, które dla Mieszkańców oznaczały daleko idącą niepewność. Dodatkowo, wedle deklaracji przedstawicieli Spółki budowa lotniska miałyby rozpocząć się w 2023 r., czyli za ok. dwa i pół roku. Nie ma zatem powodu, aby ograniczenia przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów obowiązywały w tak długim okresie (zasada proporcjonalności).

6. Nowe dodatkowe ograniczenia własności – udostępnienie nieruchomości (projektowane art. 31a -31h Ustawy)

6.1. Uwagi ogólne

6.1.1. **[Wprowadzenie nowych zasad udostępniania nieruchomości]** Rada Społeczna zdaje sobie sprawę, że w celu realizacji Inwestycji niezbędna jest możliwość przeprowadzenia m.in. badań archeologicznych, konserwatorskich, czy przyrodniczych.

6.1.2. **[Stanowisko Rady]** Rada nie zgadza się jednak ze szczegółowymi warunkami, na jakich udostępnianie nieruchomości ma się odbywać. Pomimo, że sam kierunek regulacji pozostaje w zgodzie z postulatami Rady, rozwiązania przewidziane w Projekcie stawiają właścicieli w niekorzystnej sytuacji.

6.2. Uwagi szczegółowe

6.2.1. **[Udostępnienie nieruchomości na cele badań przyrodniczych]** Zgodnie z Projektem, Inwestor może wystąpić do właściwego miejscowo wojewody z wnioskiem o wydanie rozporządzenia o udostępnieniu nieruchomości na cele badań przyrodniczych.

Rozporządzenie to w znacznym stopniu może ingerować we własność oraz związane z nim prawo do korzystania z nieruchomości. Sam sposób oraz zakres prowadzenia badań przyrodniczych nie został w Projekcie ujęty. Nie przewidziano również szczegółowych wytycznych, którymi wojewoda powinien się kierować w celu zminimalizowania uciążliwości udostępniania nieruchomości. Brak również wyraźnego wskazania, zgodnie z którym badania przyrodnicze miałyby mieć bezpośredni związek z realizacją celu publicznego.

- 6.2.2. **[Zagadnienia szczegółowe]** Projekt przewiduje, że udostępnienie nieruchomości na cele badań przyrodniczych następuje wprost na podstawie rozporządzenia, a zatem bez wydawania decyzji administracyjnej, która określałaby przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości. Rada zwraca uwagę, że rozporządzenie może być wydane aż na okres 5 lat, co zupełnie przeczy zasadzie proporcjonalności (skoro lotnisko ma być budowane od 2023 r., okres ten powinien wynosić maksymalnie 3 lata).
- 6.2.3. **[Udostępnienie nieruchomości na cele badań i pomiarów]** Regulacja dotycząca udostępniania nieruchomości na cele badań i pomiarów jest zdecydowanie zbyt ogólna i niekonsekwentna. Decyzja o udostępnieniu nieruchomości wydawana jest jedynie w przypadku, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty odmówił jej udostępnienia. Oznacza to, że w przypadkach, w których właściciel zgodził się na udostępnienie nieruchomości – zakres tego udostępnienia pozostaje niesprecyzowany i może być kształtowany dowolnie przez Inwestora. W przypadkach, gdy decyzja nie jest wydawana, nie przysługuje odszkodowanie za okres braku możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części.
- 6.2.4. **[Udostępnienie nieruchomości na cele badań i pomiarów – zakres]** Wyżej wspomniane sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości ustalane są przez Inwestora oraz właściciela lub użytkownika wieczystego tylko w przypadku, gdy wszczęte zostaje postępowanie w sprawie wydania decyzji o udostępnieniu nieruchomości, w trakcie rokowań. Jednocześnie, przewidziana możliwość odstąpienia od przeprowadzenia rokowań nie proponuje alternatywnego sposobu określenia zakresu korzystania z nieruchomości. W projekcie brakuje również enumeratywnego wyliczenia obligatoryjnych elementów treści decyzji o udostępnieniu nieruchomości w celu przeprowadzenia badań i pomiarów.

- 6.2.5. **[Postępowanie w sprawie wydania decyzji o udostępnieniu nieruchomości]** W Projekcie przewidziano kilka znaczących odrębności od zwykłej procedury administracyjnej. Przede wszystkim, do postępowań z zakresu wydawania decyzji o udostępnienie nieruchomości nie stosuje się art. 97 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. wyłączono obligatoryjne przesłanki zawieszenia postępowania. Oznacza to, że w przypadku m.in. w razie śmierci właściciela lub utraty przez niego zdolności do czynności prawnych, postępowanie w sprawie wydania decyzji o udostępnieniu może trwać dalej. Proponowane rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z zasadą czynnego udziału w postępowaniu oraz potencjalnie może pozbawić strony możliwości obrony swoich praw. Z tych samych powodów, nieuzasadnionym wydaje się być wyłączenie stosowania przepisów art. 30 § 5 oraz art. 34 kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania dot. udostępnienia nieruchomości. Projekt wyłącza również możliwość prowadzenia postępowania mediacyjnego przed sądem administracyjnym. Rada Społeczna nie znajduje uzasadnienia dla wprowadzenia zmian samej procedury wydania decyzji o udostępnieniu nieruchomości, tj. skrócenia terminu wniesienia odwołania oraz wprowadzenia konieczności zachowania dodatkowych wymogów formalnych odwołania (w tym wskazania dowodów uzasadniających żądanie).
- 6.2.6. **[Podsumowanie]** Wobec powyższych uwag, w Projekcie brakuje regulacji, która gwarantowałaby przeprowadzanie badań zgodnie z zasadą minimalnej uciążliwości dla właścicieli oraz innych podmiotów, na które czynności podejmowane w ich ramach będą oddziaływać. Projekt nie przewiduje również, aby badania te miały być bezpośrednio powiązane z realizacją celu publicznego.

7. Ekspertyza rynku nieruchomości (projektowany art. 47 Ustawy)

7.1. Uwagi ogólne

- 7.1.1. **[Stanowisko Rady]** Rada Społeczna negatywnie ocenia przedstawione w Projekcie rozwiązanie, które zakłada, że ekspertyza rynku nieruchomości (element kluczowy w zakresie ustalania wartości nieruchomości, a w konsekwencji również odszkodowań oraz później także świadczenia rozwojowego) będzie przygotowywana na zlecenie Spółki, a przy tym wyłącznie opiniowana przez powołaną przy Pełnomocniku Radę Ekspertów. Równie

uzasadnione wątpliwości Rady wzbudza uregulowanie, zgodnie z którym stanowisko Rady Ekspertów jest niewiążące dla Pełnomocnika.

7.1.2. **[Wczesniejsze propozycje Rady]** Rada w toku spotkań proponowała, aby Rada Ekspertów była wybierana przez samorządy (ich organy stanowiące lub wykonawcze) reprezentujące Mieszkańców oraz przez Spółkę. Chodziło o to, żeby żadna ze stron (ani strona społeczna ani rządowa) nie dominowała w Radzie Ekspertów. Istotne było również, aby – dzięki ustanowieniu odpowiednich wymogów względem kandydatów na członków Rady Ekspertów – rada ta była ciałem w pełni profesjonalizowanym.

7.2. Uwagi szczegółowe

7.2.1. **[Brak bezstronności]** W ocenie Rady Społecznej kształt procedury powstawania ekspertyzy przedstawiony w Projekcie nie gwarantuje, że ekspertyza rynku nieruchomości zostanie przygotowana w sposób bezstronny i profesjonalny. Jej bezstronność będzie *de facto* zależec wyłącznie od woli Spółki, przy czym warto zwrócić uwagę, że podmiot sporządzający ekspertyzę na zlecenie Spółki będzie, w najgorszym wypadku, uzależniony od partykularnych interesów swojego zleceniodawcy (nie zakładając oczywiście, że działania te będą sprzeczne z prawem). W tym układzie sytuacyjnym, interesem Spółki jako zleceniodawcy będzie dążenie do wypłacania zaniżonych odszkodowań.

7.2.2. **[Wpływ Rady Ekspertów na Ekspertyzę]** Podstawowym założeniem pomysłu przedstawionego przez Radę Społeczną, dotyczącego powołania niezależnego grona eksperckiego składającego się rzeczoznawców jest jego realny wpływ na kształt ekspertyzy rynku nieruchomości. Rozwiązanie pozwalające na pominięcie opinii Rady Ekspertów powoduje, że wpływ ten, w kształcie proponowanym przez Projekt, pozostaje iluzoryczny.

7.2.3. **[Skład Rady]** Poważne zastrzeżenia budzi również skład Rady Ekspertów. Powinien on gwarantować, że realny wpływ na prace tego grona będą mieli nie tylko eksperci wybrani przez Spółkę, ale również eksperci wybrani przez zainteresowane podmioty, w tym przede wszystkim samorządy – gminy reprezentujące Mieszkańców, których nieruchomości mają być wywłaszczone lub wykupione.

- 7.2.4. Projekt gwarantuje jedynie jedno miejsce dla członka zgłoszonego przez organizację rzeczoznawców oraz jedno miejsce dla członka zaproponowanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozwiązanie to nie uwzględnia zatem postulatu Rady Społecznej o jak największym udziale czynnika społecznego przy tworzeniu ekspertyzy. Co więcej założenie, że do członków Rady Ekspertów znajdą zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika organu administracji publicznej, powodują, że udział „społecznych” członków Rady Ekspertów może być ograniczony, a zatem pozostanie bez wpływu na wysokość odszkodowań wywłaszczeniowych.
- 7.2.5. Rada Społeczna podtrzymuje postulat, aby członkami Rady Ekspertów byli również przedstawiciele samorządów gmin, tj. podmiotów reprezentujących Mieszkańców, na których realizacja Inwestycji wpływa w największym stopniu. Tylko takie rozwiązanie może zagwarantować niezależność, profesjonalizm i obiektywizm ekspertyzy rynku nieruchomości, a także – swego rodzaju – jej legitymację społeczną.
- 7.2.6. **[Wartość ziemi lotniskowej]** Biorąc pod uwagę istotę głównego celu realizacji Inwestycji, tj. budowę lotniska użytku publicznego (art. 2 pkt 3 Ustawy) oraz jej niespotykany wcześniej w Polsce charakter, należy wskazać, że Ustawa nie określa jakimi przesłankami powinien kierować się rzeczoznawca wyznaczający wartość „ziemi lotniskowej”. Nie wiadomo jak i czy kwestię tę rozstrzygnie ekspertyza. Wartość ta będzie decydująca dla ustalenia wysokości wypłacanego odszkodowania, a przy tym wpłynie na wzmocnienie ochrony praw właścicieli i użytkowników wieczystych. Wytyczne dotyczące wartości przedmiotowych gruntów powinny zostać jasno określone na poziomie ustawowym, a jeśli to niemożliwe to ich bezstronność podmiotu opracowującego wytyczne powinna zostać proceduralnie zagwarantowana.
- 7.2.7. **[Redakcja art. 47 ust. 4]** Zwraca się również uwagę na techniczną redakcję art. 47 ust. 4. Rada Społeczna postuluje, aby zwiększyć czytelność tego przepisu. Rada proponuje następujące brzmienie ust. 4:
- „W analizach podaje się w szczególności przedziały cen transakcyjnych nieruchomości podobnych do wyodrębnionych grup nieruchomości według:*
- dotychczasowego przeznaczenia oraz*
 - w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny - według sposobu użytkowania wynikającego z celu nabycia.*

Wyniki analiz przedstawia się zbiorczo w formie tabelarycznej oraz w formie graficznej.”.

8. Odszkodowania

8.1. Uwagi ogólne

8.1.1. **[Stanowisko Rady]** Zmiany dotyczące reguł przyznawania odszkodowań częściowo realizują zgłaszane wcześniej postulaty. Rada w szczególności docenia podniesienie wysokości zaliczki na poczet odszkodowania za wywłaszczenie z 70% do 85% oraz uwzględnienie ustaleń ekspertyzy rynku nieruchomości przy określaniu wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę. Ostateczny kształt uregulowania odszkodowania zawiera jednak nadal wiele luk i nieścisłości, które w dalszym ciągu mogą negatywnie wpływać na sytuację byłych właścicieli.

8.1.2. **[Wcześniejsze propozycje Rady]** Rada proponowała zwłaszcza, żeby aby jak najwcześniej wypłacana była kwota bezsporna odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość (jeszcze przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji). Intencją Rady było, aby mieszkańcy, którzy często będą musieli pilnie opuścić swoje domy, jak najszybciej uzyskali środki na zakup nowych mieszkań.

8.2. Uwagi szczegółowe

8.2.1. **[Zaliczka na poczet odszkodowania]** Rada dostrzega wprowadzenie możliwości wypłacenia zaliczki w wysokości 85% odszkodowania ustalonego w decyzji wydanej przez wojewodę. Proponowane rozwiązanie pozostaje jednak w dalszym ciągu niewystarczające, ponieważ zaliczkę przyznaje się jedynie właścicielom tych nieruchomości, które są zabudowane budynkiem. Zaliczki nie będą mogli zatem uzyskać właściciele nieruchomości niezabudowanych. Poza zakresem regulacji zostaną również zabudowane nieruchomości, ale o nieuregulowanym stanie prawnym (nieujęte w ewidencji gruntów i budynków). Rada postuluje, aby prawo do uzyskania zaliczki na poczet odszkodowania za wywłaszczenie mogli otrzymać wszyscy wywłaszczani właściciele na jednakowych warunkach.

8.2.2. **[Postulat wprowadzenia zakazu *reformationis in peius*]** Rada zgłasza również ponownie, że przepisy dotyczące zaskarżania decyzji przyznających odszkodowanie nie chronią

wystarczająco strony odwołującej się. Na gruncie Ustawy (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 opisanej 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 pozostanie niezmienione. 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 (trzeba przy tym pamiętać, że sprawy te dotyczą kwot pieniężnych stanowiących dla Mieszkańców dorobek całego życia, a czasem kilku pokoleń).

- 8.2.3. **[Odpowiednie stosowanie przepisów o ustalaniu wysokości odszkodowania do ustalania wartości nieruchomości przy dobrowolnym nabyciu]** Projekt przewiduje rozwiązanie, zgodnie z którym do ustalenia wartości nieruchomości na potrzeby umownego (tj. dobrowolnego) nabycia nieruchomości przepisy rozdziału dot. odszkodowań za wywłaszczenie stosuje się odpowiednio. Przepis ten wprowadza niejasny mechanizm, który może wpływać na praktyczne zastosowanie zasady korzyści. Oznacza on bowiem, że w momencie ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, wcześniej zawarte umowy sprzedaży w ramach procedury dobrowolnego wykupu stworzą rynek nieruchomości lotniskowych (przeznaczonych do realizacji Inwestycji), a rynek ten będzie musiał być uwzględniany przez rzeczoznawców majątkowych w procesie szacowania wartości ziemi lotniskowej. Problem ten powinien zostać wyeliminowany na dalszym etapie prac nad Projektem.
- 8.2.4. **[Szkoda rzeczywista w ramach odszkodowania za wygaśnięcie umów, nieruchomości Skarbu Państwa]** Niekorzystną zmianą jest ograniczenie możliwości uzyskania

odszkodowania za wygaśnięcie umów dzierżawy, najmu oraz użyczenia, dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jedynie do wysokości szkody rzeczywistej. Rada postuluje, aby odszkodowanie to uwzględniało również utracone korzyści. Punktem wyjścia dla legislatorów powinna być konstytucyjna zasada „słusznego odszkodowania”. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W orzecznictwie podkreśla się, że system ustalania wysokości odszkodowań powinien uwzględniać różnorodność sytuacji podmiotów wywłaszczonych. Za niedopuszczalne należy zatem uznać rozwiązanie, zgodnie z którym wysokość odszkodowania będzie z góry ograniczona.

9. Porozumienia przedłużające okres wydania nieruchomości do 120 dni (projektowane art. 52 i art. 40 ust. 2 pkt 11 Ustawy)

9.1. Uwagi ogólne

9.1.1. **[Stanowisko Rady]** Rada negatywnie ocenia rozwiązanie dotyczące możliwości zawierania przez Spółkę dodatkowego porozumienia przedłużającego czas wydania nieruchomości. W ocenie Rady rozwiązanie takie jest niewystarczające. Zgodnie z Projektem możliwość zawarcia porozumienia jest fakultatywna oraz uzależniona wyłącznie od woli Spółki.

9.1.2. **[Wcześniejsze propozycje Rady]** Postulatem Rady było i pozostaje natomiast wskazanie wprost w Ustawie przesłanek zastosowania wydłużonych okresów wydania nieruchomości. Rozwiązaniem optymalnym byłby mechanizm przewidujący, że nieruchomość wydaje się dopiero po uzyskaniu ostatecznego pozwolenia na budowę przez Spółkę (wtedy rzeczywiście dana nieruchomość jest potrzebna do prowadzenia robót budowlanych), a w każdym razie nie wcześniej niż po uzyskaniu przez Spółkę ostatecznej decyzji lokalizacyjnej. Dopiero z chwilą uzyskania przez decyzję lokalizacyjną przymiotu ostateczności następuje wywłaszczenie, zatem obowiązek wydania nieruchomości przed tą datą oznacza w praktyce obowiązek przekazania Spółce nieruchomości, której Spółka nie jest jeszcze właścicielem.

9.2. Uwagi szczegółowe

- 9.2.1. **[Konieczność uwzględnienia obiektywnych czynników]** Porozumienie przedłużające okres wydania nieruchomości nie powinno być zależne wyłącznie od woli Spółki, a więc w pełni uznaniowe. Gdyby przyjąć, że istnieją wyjątkowe przypadki konieczności wydania nieruchomości jeszcze przed wydaniem pozwolenia na budowę Inwestycji, w takich przypadkach okres na wydanie nieruchomości powinien zależeć od zobiektywizowanych czynników w zakresie rzeczywistej potrzeby prowadzenia prac na tej nieruchomościach jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.
- 9.2.2. **[Konieczność uwzględnienia dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości]** Rada Społeczna zwraca uwagę, że czas na wydanie nieruchomości powinien być również powiązany z dotychczasowym przeznaczaniem nieruchomości (m.in. w taki sposób, który pozwoli rolnikom i przedsiębiorcom na przeniesienie prowadzonych przez nich działalności do nowych lokalizacji, a Mieszkańcom na znalezienie nowego miejsca zamieszkania).
- 9.2.3. **[Okres wydania nieruchomości określony w decyzji]** Podobne uwagi – odnoszące się do niezobiektywizowanych kryteriów – Rada zgłasza również co do art. 40 ust. 2 pkt 11 Ustawy, który daje możliwość zróżnicowania okresów wydania nieruchomości Spółce. Niezależnie od tego Rada zwraca uwagę, że aktualna redakcja art. 40 ust. 2 pkt 11 pozwala na taką jego wykładnię, w myśl której „odmienne terminy” mogą być krótsze niż gwarantowane wcześniej 120 dni. Gdyby taka była intencja projektodawcy, oznaczałoby to jeszcze dalej idące pogorszenie sytuacji Mieszkańców.

10. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Zakres prac przygotowawczych (projektowane art. 75a –76 Ustawy)

10.1. Uwagi ogólne

- 10.1.1. Nowe uregulowanie zawarte w dziale III Ustawy, tj. dodanie Rozdziału 7a (Szczególne zasady zmiany sposobu zagospodarowania terenu na obszarach Przedsięwzięć) oraz zmiana Rozdziału 8 (Pozwolenie na budowę i realizacja Inwestycji) w nieproporcjonalny sposób ograniczają swobodne korzystanie z nieruchomości będących jeszcze własnością Mieszkańców.

10.2. Uwagi szczegółowe

- 10.2.1. **[Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach a zakres ograniczeń]** Projekt przewiduje, że prowadzone postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które dotyczą choćby w części nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zawieszają się do czasu wydania prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Oznacza to, że już samo złożenie wniosku (a nie ostateczna decyzja) w dużym zakresie może wpływać na prowadzone już postępowania. Samo złożenie wniosku znacznie wpływa też na władztwo planistyczne gminy. Uniemożliwia ono bowiem uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, planu zagospodarowania przestrzennego województwa i innych aktów planistycznych.
- 10.2.2. Od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej do dnia, w którym możliwa stanie się realizacja inwestycji konieczne jest jeszcze wydanie przynajmniej trzech decyzji (decyzji środowiskowej, decyzji lokalizacyjnej oraz decyzji o pozwoleniu na budowę). Z tego wynika, że na wiele miesięcy przed momentem, w którym realizacja inwestycji stanie się realna, projektodawcy przewidzieli wprowadzenie daleko idących ograniczeń w zakresie wolności zabudowy oraz w zakresie władztwa planistycznego gmin. Przeczy to zasadzie proporcjonalności. Biorąc pod uwagę fakt, że na terenie, na którym planowana jest budowa CPK nie uchwalono zbyt wielu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wszelka zmiana zagospodarowania nieruchomości, posadowienie nowego budynku itp. będą niemożliwe już w dniu, w którym Spółka złoży wniosek o wydanie decyzji środowiskowej.
- 10.2.3. **[Konieczność wypłaty odszkodowań]** Ograniczenie prawa własności powinno mieć miejsce wyłącznie za słusznym odszkodowaniem. W tym zakresie aktualne pozostają uwagi zwarte w pkt 5.2.2 powyżej.
- 10.2.4. **[Prace przygotowawcze]** Projekt wprowadza również nowe ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, przewidując m.in. możliwość prowadzenia prac przygotowawczych, jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na budowę Inwestycji. Nie jest jasne w jakiej relacji przepisy dotyczące prac przygotowawczych znajdują się do przepisów prawa budowlanego (czy którekolwiek przepisy ustawy Prawo budowlane stosują się do tych prac). Projekt nie przewiduje, że do złożenia wniosku o pozwolenie na przeprowadzenie

prac przygotowawczych (w tym m.in. rozbiórki obiektów budowlanych, niwelacji terenu, budowy tymczasowych obiektów budowlanych) wymagane jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Rada zwraca uwagę na fakt, że w ten sposób ukształtowane ograniczenie gospodarowania prowadzi do naruszania praw Mieszkańców. Do wskazanego w Projekcie wniosku o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze dołącza się decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, która – w rozumieniu Rady – nie uzyskała jeszcze waloru ostateczności. Oznacza to, że prawdopodobny jest scenariusz, w którym prace przygotowawcze będą prowadzone na terenie nieruchomości jeszcze przed momentem przejścia prawa własności na rzecz Spółki Celowej. Może się też (w skrajnym przypadku) okazać, że nieruchomość ta ostatecznie nie zostanie przeznaczona na cele realizacji Inwestycji.

10.2.5. **[Procedura wydawania pozwolenia]** Rada negatywnie ocenia również samą procedurę wydawania pozwolenia, tj. zwłaszcza konieczność zachowania dodatkowych wymogów formalnych odwołania oraz zamknięcie drogi do stwierdzenia nieważności ww. decyzji. Rada nie znajduje powodu, dla którego – zgodnie z zasadą proporcjonalności – do pozwolenia tego miałyby stosować się tak rygorystyczne zasady.

11. **Zasób (projektowany art. 96a Ustawy)**

11.1. Uwagi ogólne

11.1.1. **[Stanowisko Rady]** Zgodnie z proponowanym brzmieniem Projektu, celem utworzenia i rozwijania Zasobu jest zapewnienie możliwości realizacji Przedsięwzięć oraz stworzenie optymalnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze otoczenia CPK. Rada zwraca uwagę, że zwrot ten pozostaje niezdefiniowany przez Ustawę i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Rada rozumie ponadto, że idea Zasobu sama w sobie nie dotyczy bezpośrednio praw Mieszkańców. Użyte jednak w Projekcie pojęcia są nieostre i mogą stanowić w przyszłości źródło nieporozumień.

11.2. Uwagi szczegółowe

11.2.1. **[Zwrot nieruchomości niewykorzystanych w celach realizacji Przedsięwzięcia]** Rada zwraca uwagę na konieczność sformułowania przepisów regulujących sytuację, w której

nieruchomości nabyte przez Spółkę w ramach dobrowolnego wykupu nie zostaną wykorzystane w celach realizacji Przedsięwzięcia.

- 11.2.2. Zgodnie z art. 3 Ustawy, w sprawach nieuregulowanych zastosowanie znajdują m.in. przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami („UGN”). Przedmiotowa ustawa reguluje kwestię możliwości żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w art. 136 i n. W tym zakresie konieczne jest – zdaniem Rady – szczegółowe odesłanie do wskazanego artykułu UGN.
- 11.2.3. Projekt nie odnosi się wprost do tego, czy nieruchomości wykupione dobrowolnie również będą mogły wrócić do byłych właścicieli. Wedle deklaracji przedstawicieli Spółki – będzie to niemożliwe. Prowadzi to do sytuacji, w której właściciele decydujący się na zawarcie umowy ze Spółką w celu uniknięcia przymusowych wywłaszczeń, nie będą mogli zgłaszać roszczeń o zwrot swoich nieruchomości. Jeżeli w perspektywie kolejnych lat okaże się, że pozyskane do Zasobu nieruchomości nie zostaną przeznaczone na cel publiczny, czynności takie zostaną pozbawione swojego sensu, a przy tym dezaktualizuje się konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność (Rada przypomina, że dobrowolny wykup odbywa się „pod groźbą” wywłaszczenia lub zlokalizowania w bliskim sąsiedztwie lotniska). To rodzaj wykorzystania przymusowego położenia właściciela, który wyzbywa się własności nieruchomości wyłącznie dlatego, że spodziewa się wywłaszczenia, a przy tym mając nadzieję, że przy dobrowolnym wyzbyciu się nieruchomości może znaleźć się w korzystniejszej sytuacji prawnej na gruncie komentowanej Ustawy.
- 11.2.4. Rada Społeczna postuluje, żeby wszystkie pozyskane przez Spółkę nieruchomości, niezależnie od tego czy podlegały wywłaszczeniu, czy zostały dobrowolnie zbyte, mogły wrócić do wykupionych lub wywłaszczonych właścicieli jeżeli nie zostaną wykorzystane na cele publiczne we wskazanych w UGN terminach. Ustawa powinna zawierać jasną regulację w tym zakresie.
- 11.2.5. **[Kwestia opłaty adiacenckiej]** Rada zwraca też uwagę, że w przepisie art. 117a wyłączono w stosunku do nieruchomości Zasobu stosowanie przepisów dot. opłaty adiacenckiej. Rada postuluje, aby również Mieszkańcy pozostający w bezpośrednim sąsiedztwie Inwestycji, nie byli zmuszeni do zapłaty opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowanej w związku z CPK infrastruktury. Daleko idące niedogodności związane z aktualnie trwającym stanem

niepewności, następnie z procesem inwestycji, a potem z samym sąsiedztwem dużego lotniska, stanowią wystarczający powód, aby Mieszkańcy ci nie byli zmuszeni do wniesienia ww. opłaty. W ocenie Rady niesprawiedliwe byłoby, gdyby mieli oni jeszcze (upraszczając nieco sprawę) płacić za pojawienie się w bezpośrednim ich sąsiedztwie lotniska, które nagle zmienia całkowicie ich lokalne środowisko.

12. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjmowany zarządzeniem wojewody (projektowany art. 120a Ustawy)

12.1. Uwagi ogólne

12.1.1. Duże wątpliwości Rady budzi również wprowadzenie nowych, szerokich uprawnień wojewody w zakresie planowania przestrzennego obszaru lokalizacji Inwestycji oraz Inwestycji Towarzyszących. W Projekcie przewidziano skróconą procedurę wydawania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadkach, gdy z planu generalnego lotniska wynika etapowy charakter budowy Inwestycji, a jednocześnie nie został on objęty wcześniej wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji CPK. Akt ten miałby być wydawany w drodze zarządzenia wojewody na wniosek Pełnomocnika. Rozwiązanie to ma w założeniu zapewnić sprawny przebieg procedury oraz realizować postulat szerokiego uzgodnienia warunków zagospodarowania i zabudowy terenu oraz rozmieszczenia inwestycji. W ten sposób ukształtowana regulacja pozostaje jednak nieprecyzyjna, sprzyja powstawaniu dużych wątpliwości w zakresie charakteru aktu, jego relacji z innymi aktami oraz samej procedury jego wydawania, a przy tym zaburza podział kompetencji pomiędzy samorządem a organami administracji rządowej.

12.2. Uwagi szczegółowe

12.2.1. **[Moment wydania zarządzenia wojewody]** Po pierwsze, plan miejscowy mógłby zostać wydany przez wojewodę nie tylko w wyjątkowej sytuacji, gdy dany teren nie jest objęty wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej lub lokalizacyjnej, ale także przed złożeniem takich wniosków. Formalnie, przed złożeniem wniosków o wydanie ww. decyzji, żaden teren (wskazany w planie generalnym lotniska) nie jest wnioskami objęty.

- 12.2.2. **[Procedura wydawania zarządzenia]** Wątpliwości budzi też wyłączenie art. 17 pkt 6 lit. b i c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. zastąpienie uzgodnień i zgód wymienionych w ustawie podmiotów opiniami. Jak najszersza obecność procedur konsultacyjnych i uzgodnieniowych w Ustawie o CPK pozostaje jednym z postulatów Rady i ma gwarantować sprawiedliwość przyjmowanych rozwiązań, a przy tym minimalizować negatywne skutki potencjalnie arbitralnych rozstrzygnięć. Analiza opinii przedstawionych w procesie wydawania miejscowego planu wojewody może mieć wpływ na końcowy akt, jednak ich treść nie ma dla wojewody charakteru wiążącego.
- 12.2.3. **[Roszczenie o wykup, nieruchomości zamienna]** Rada kwestionuje również rozwiązanie zawarte w art. 120a. ust. 8, zgodnie z którym właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje wyłącznie roszczenie do Spółki Celowej o wykupienie nieruchomości lub jej części objętej planem miejscowym. Wyłączenie stosowania art. 36 - 37¹ ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy jednoczesnym nakazie stosowania art. 36 ust. 2 tejże ustawy odpowiednio stawia właściciela lub użytkownika wieczystego w niekorzystnej sytuacji, uniemożliwiając mu domaganie się odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, a jednocześnie przyznając Spółce Celowej możliwość wyboru pomiędzy zaoferowaniem nieruchomości zamiennej lub wykupieniem nieruchomości objętej planem miejscowym.
- 12.2.4. **[Miejscowy plan a zwrot wywłaszczonych nieruchomości]** Dodatkowo, Rada zwraca uwagę na wpływ miejscowego planu wojewody na ewentualny zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, która ma również zastosowanie do Ustawy o CPK, właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Możliwość żądania zwrotu nieruchomości powstaje wtedy, gdy nieruchomość zostanie uznana za zbędną, albo gdy w ciągu 7 lat nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo gdy po upływie 10 lat cel ten nie został zrealizowany (art. 137 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami). Projekt przewiduje jednak, że dopóki nieruchomość będzie objęta miejscowym planem wojewody, dopóty nie będzie można żądać jej zwrotu – nawet, gdy Inwestycja nie zostanie zrealizowana.

12.2.5. Taka regulacja, w sytuacji gdy Mieszkańcy będą zmuszeni opuścić ziemię, na której mieszkali od pokoleń budzi daleko idące zastrzeżenia Rady.

13. Zorganizowana relokacja (projektowany art. 120k Ustawy)

13.1. Uwagi ogólne

13.1.1. Dodawany Projektem Dział IV Ustawy dotyczy tzw. „zorganizowanej relokacji”. Rozwiązanie w zakresie podstawowych założeń oraz koncepcji odpowiada przedstawionemu we wcześniejszych opracowaniach postulatowi Rady, który zakładał przesiedlenia całych społeczności, a nie tylko pojedynczych gospodarstw domowych czy przedsiębiorstw. Jego założeniem jest uwzględnienie specyficznej więzi jaka wytwarza się pomiędzy mieszkańcami oraz negatywny wpływ, jaki potencjalnie może mieć przesiedlanie gospodarstw bez jej uszanowania. Wspólne zamieszkiwanie, często od pokoleń, w tej samej okolicy jest źródłem wzajemnych stosunków, powiązań i zależności. Założenie dotyczące zbiorczego przesiedlenia wspólnoty mieszkańców jest słuszną próbą podtrzymania przedmiotowej więzi.

13.1.2. Proponowany kształt regulacji w Projekcie nie jest jednak wyczerpujący, a tym samym wymaga doprecyzowania. Przede wszystkim zaś Ustawa nie przewiduje obowiązku przeprowadzenia zorganizowanej relokacji.

13.2. Uwagi szczegółowe

13.2.1. **[Brak bezpośrednich skutków]** Projekt zakłada procedurę związaną z uwzględnieniem niniejszej koncepcji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednak nie wynika z niej bezpośredni skutek dotyczący relokacji.

13.2.2. Omawiany rozdział odnosi się do tzw. „projektów relokacji”. Mają one obejmować działania w zakresie „identyfikacji potrzeb właścicieli nieruchomości lub innych osób, dla których nabycie nieruchomości skutkuje koniecznością zmiany miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej”. Nie jest jasne na czym ma polegać przedmiotowa „identyfikacja” oraz kto i zgodnie z jakimi przesłankami będzie jej dokonywać. Co więcej,

Projekt nie określa jak przedmiotowa analiza potrzeb zostanie uwzględniona na dalszych etapach związanych z relokacją.

- 13.2.3. **[Prowadzenie konsultacji społecznych przez Spółkę]** Wątpliwości budzi przyjęte w art. 120l ust. 2 pkt 2 rozwiązanie polegające na przyznaniu Spółce kompetencji prowadzenia konsultacji społecznych w kontekście uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienie to może zostać przyznane Spółce na mocy porozumienia między Spółką a jednostkami samorządu terytorialnego. Celem konsultacji jest poznanie opinii oraz potrzeb Mieszkańców. Zlecenie jej przeprowadzenia Spółce może wpływać negatywnie na jej neutralność. Swoje zdanie będą wyrażać osoby, na które bezpośrednio oddziałuje przedsięwzięcie. Część z Mieszkańców będzie zmuszona wbrew swojej woli opuścić zamieszkiwane przez wiele lat domostwa. Z perspektywy Mieszkańca Spółka jest „tą drugą stroną”. Oczywiście wydaje się, że powinny one zostać przeprowadzone przez niezależny w sprawie podmiot, inny niż Spółka.
- 13.2.4. Projekt przewiduje, że na podstawie porozumienia pomiędzy Spółką a jednostkami samorządu będzie można określić zasady wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu. Dotyczy to sytuacji, w której w ramach projektu relokacji utworzone zostaną lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada zwraca uwagę, że przedmiotowe zasady powinny być jednakowe dla wszystkich Mieszkańców oraz ogólnie określone przynajmniej na w drodze rozporządzenia.
- 13.2.5. **[Wyłączenie obowiązku przeprowadzenia czynności związanych z pracą nad planem w przypadku jego zmian]** Zastrzeżenia Rady budzi również rozwiązanie przewidziane w art. 120p ust. 7. Wyłącza on zastosowanie art. 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który zakłada ponowne przeprowadzenie czynności związanych z pracą nad planem miejscowym w przypadku stwierdzenia konieczności zmiany planu miejscowego. W takiej sytuacji zakres i rodzaj zmian dotyczący planu pozostawałby poza wiedzą i kontrolą zainteresowanej społeczności. Konsultacje społeczne stałyby się iluzoryczne i nie gwarantowałyby uwzględnienia uprzednio przedstawionych uwag.
- 13.2.6. **[Możliwość zastąpienia uzgodnień i decyzji opiniami]** Wątpliwości budzi również art. 120r ust. 4 stanowiący, że uzgodnienia i decyzje wymagane przepisami prawa mogą być

zastąpione opiniami wydawanymi w postępowaniu w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego.

14. Zmiany innych ustaw

14.1. Uwagi ogólne

14.1.1. **[Uwagi ogólne]** W zakresie zmian w innych ustawach, do których odnosi się Projekt, Rada dostrzega z jednej strony zmiany uwzględniające postulaty Rady (zwolnienie przewidziane w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych), jak też propozycje pogarszające aktualną sytuację Mieszkańców (zmiana przepisów w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego).

14.1.2. **[Dotychczasowe propozycje Rady]** Rada proponowała przesądzenia zwolnienia z podatku od osób fizycznych oraz z podatku od osób prawnych przychodów uzyskanych w związku ze zbyciem nieruchomości na rzecz Spółki, a także odszkodowań wypłacanych w związku z wywłaszczeniem na potrzeby realizacji Przedsięwzięć. Rada postulowała też umożliwienie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa zastrzegania w przetargach na zbycie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, że mogą w nich uczestniczyć wyłącznie osoby, które zbyły nieruchomość na potrzeby realizacji Przedsięwzięć.

14.2. Uwagi szczegółowe

14.2.1. **[Podatek dochodowy]** W zakresie zmian ustaw podatkowych Rada podtrzymuje swoją propozycję i związaną z nią argumentację, że zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa wyżej powinno dotyczyć także osób prawnych. Nie ma powodu by różnicować w tym zakresie te dwie kategorie podmiotów. Rada zwraca również ponownie uwagę, że nie ma podstaw by ww. zwolnienie nie obejmowało jednorazowego świadczenia rozwojowego (a tak zdaje się przewidywać Projekt).

14.2.2. **[Kształtowanie ustroju rolnego]** Rada jednoznacznie negatywnie ocenia pogorszenie sytuacji Mieszkańców na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Projekt zmienia brzmienie art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. f tej ustawy (wyjątek od obowiązku uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej) ograniczając znacząco

jego zastosowanie. W Projekcie przewidziano, że wyjątek ten nie będzie dotyczył już osób wywłaszczanych. Rada nie potrafi znaleźć zrozumienia dla pogarszania w Projekcie sytuacji wywłaszczanych i nakładania na nich konieczności przechodzenia przez czasochłonną procedurę administracyjną. Obietnice składane miejscowym rolnikom, że nawet jeśli stracą w wyniku wywłaszczeń status rolnika indywidualnego, to nie będą zmuszeni starać się o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej okazały się nieprawdziwe. Rada postuluje przywrócenie osób wywłaszczanych jako beneficjentów ww. wyjątku.

- 14.2.3. Ponadto, do ww. przepisu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzono limit powierzchni nabywanej nieruchomości warunkujący możliwość skorzystania z wyjątku. Ma to być 150% powierzchni nieruchomości rolnej zbytej na rzecz Spółki. Średnie gospodarstwa na obszarze, gdzie planowana jest budowa CPK mają ok. 6 ha. Specjalizują się one w produkcji, która dla swojej dochodowości nie wymaga wielkich areałów, a to ze względu na bliskość warszawskiego rynku zbytu (chodzi np. o produkcję warzywną). Przeniesienie gospodarstwa w inne rejony kraju, gdzie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa dysponuje największym zasobem nieruchomości rolnych (np. województwo zachodniopomorskie czy województwo warmińsko-mazurskie) musiałoby już jednak oznaczać zmianę profilu działalności, która z kolei musiałaby też wiązać się ze znacznym (nawet dziesięciokrotnym) zwiększeniem areału nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa. Z tego względu limit 150% ustanowiony w Projekcie jest oderwany od rzeczywistości z jaką będzie musiał zmierzyć się rolnik relokujący swoje gospodarstwo rolne.
- 14.2.4. Ponadto, wskazany wyżej limit 150% oznacza, że do wielu transakcji, w których mogliby wziąć udział wywłaszczeni czy wykupieni Mieszkańcy, ww. wyjątek od obowiązku uzyskania zgody na nabycie nieruchomości rolnej nie znajdzie zastosowania (ze względu na ograniczenia powierzchniowe).
- 14.2.5. **[Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa]** Zmiana pozwalająca przeprowadzanie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przetargów wyłącznie dla osób, które sprzedały dobrowolnie nieruchomość na rzecz Spółki tylko częściowo odpowiada na postulaty Rady Społecznej. W tym przypadku także niezrozumiałe jest pominięcie osób wywłaszczanych. Analogiczne zastosowanie mają także powyższe uwagi co do limitu 150% powierzchni zbywanej nieruchomości rolnej. Rada oczekuje w tym

zakresie uwzględnienia słuszych interesów miejscowych rolników, chcących nadal prowadzić działalność.

15. Forsowanie dobrowolnego wykupu nieruchomości

- 15.1. **[Uwagi ogólne]** Z wypowiedzi przedstawicieli Spółki oraz całokształtu Projektu wnioskujemy, że planowana nowelizacja Ustawy wprowadzi przepisy, które będą jeszcze bardziej skierowane na jak najszersze stosowanie dobrowolnych wykupów nieruchomości.
- 15.2. **[Brak symetrii stron transakcji]** Przedstawione przez Spółkę rozwiązania nie wyrównują jednak zakresu wiedzy Spółki i Mieszkańców terenów przeznaczonych pod budowę CPK w zakresie: (i) planowanej lokalizacji lotniska (czyli tego, czy ich nieruchomości zostaną rzeczywiście przeznaczone na cele publiczne) oraz w zakresie (ii) wzrostu wartości nieruchomości.
- 15.3. Dopóki procedura dobrowolnych wykupów nieruchomości będzie prowadzona w sposób, który wykorzystuje (może wykorzystywać) brak wiedzy i ograniczone informacje, którymi dysponują Mieszkańcy, Rada Społeczna będzie negatywnie opiniowała rozwiązania, które mają prowadzić do jak najszerszego stosowania tej procedury. Rada Społeczna nie jest przeciwna dobrowolnym wykupom nieruchomości - muszą one jednak odbywać się na zasadach, które pozwolą na ochronę słuszych interesów Mieszkańców i świadomy wybór co do dobrowolnej sprzedaży nieruchomości oparty o rzetelne i bezstronne informacje związane z lokalizacją lotniska i wartością nieruchomości.

* * *

Mamy nadzieję, że Spółka i strona rządowa wezmą pod uwagę przedstawione powyżej stanowisko Rady Społecznej w trakcie prac prowadzonych nad nowelizacją Ustawy. Wierzymy, że przedstawienie jasnego stanowiska Rady Społecznej pozwoli na merytoryczną dyskusję, która doprowadzi do wypracowania rozwiązań ustawowych chroniących słusze interesy Mieszkańców i gwarantujących sprawiedliwy proces pozyskania nieruchomości przez Spółkę.

Rada Społeczna ds. CPK

Załącznik nr 1 – podsumowanie dotychczasowych wybranych propozycji prawnych Rady Społecznej ds. CPK

Do wiadomości:

Pan Marcin Horała – Pełnomocnik Rządu
ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego