



Warszawa, 27-09-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**IV.7003.4.2021.JL/MC**

**Pan**

**Tomasz Grodzki**

**Marszałek Senatu RP**

**ePUAP**

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako niezależny organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, pragnie zwrócić uwagę Panu Marszałkowi na prace legislacyjne prowadzone w sprawie uchwalonej w dniu 15 września 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 800; dalej jako: ustawa).

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że pomimo iż ww. ustawa (a wcześniej: projekt rządowy, druk sejmowy nr 2349) w przestrzeni publicznej odczytywana jest jako regulująca kwestię odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego (jako że projekt został przedłożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego), w istocie jednak ma ona charakter systemowy. Obejmuje bowiem wszystkie przypadki wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny, zatem nie tylko wywłaszczenia na podstawie specustaw inwestycyjnych, ale także na zasadach ogólnych. Nadto reguluje zasady ustalania odszkodowania w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Tym samym rozwiązania zawarte w ustawie znajdą zastosowanie do zasad ustalania wysokości odszkodowań wobec wszystkich obywateli. W związku z tym, zdaniem

Rzecznika, treść proponowanych rozwiązań wymaga pogłębionej, merytorycznej debaty.

Najistotniejszą zmianą jest zniesienie, obowiązującej od roku 1997, tzw. zasady korzyści dla właściciela nieruchomości wywłaszczanej, poprzez uchylenie art. 134 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.; dalej jako: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.). W zamian wprowadza się stosunkowo skomplikowany – i nie pozbawiony wad – mechanizm tzw. bonusów pieniężnych. I jakkolwiek projektodawca deklaruje, że będą one dla właścicieli znacznie korzystniejsze (czemu zdają się przeczyć masowe protesty tych ostatnich), to zarazem szacowane z tego tytułu oszczędności dla budżetu miałyby oscylować w granicach blisko 1 mld zł w skali roku (por. załączona do projektu Ocena Skutków Regulacji – OSR, s. 6). Już na pierwszy rzut oka rozbieżności te wymagają namysłu i pogłębionej analizy. Dodatkowo, biorąc pod uwagę zarówno sam moment wprowadzania tak istotnych systemowo zmian, jak i ich tempo (proces legislacyjny zamknął się w trzech miesiącach, z czego większość przypadła na okres wakacyjny), należy ze szczególną wnikliwością uwzględnić aktualną sytuację ekonomiczną kraju, która w sposób oczywisty wpływa na rzeczywisty status osób wywłaszczanych.

I. W świetle wciąż jeszcze obowiązujących regulacji podstawą ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie jest wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.). Kryteria, jakie należy uwzględnić, ustalając wartość rynkową nieruchomości stanowiącą podstawę ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie wskazane zostały w art. 134 ust. 2 u.g.n. Są to: rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

Istotne jest, że określając wartość rynkową nieruchomości dla celów ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie, ustawodawca nakazuje brać pod uwagę przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (określonym w planie miejscowym lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), ale tylko wtedy, gdy przeznaczenie - zgodne z tym celem - powoduje wzrost wartości nieruchomości w porównaniu z dotychczasowym sposobem użytkowania nieruchomości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości, to wówczas określając wartość nieruchomości, uwzględnia się ww. czynniki dla aktualnego sposobu użytkowania. Wynagradza się zatem osobie wywłaszczanej utratę możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w taki sposób,

w jaki osoba ta wykonywała swoje prawo dotychczas, jako sposób najbardziej dla niej w danym czasie użyteczny.

**II.** Uchwalona przez Sejm ustawa wprowadza nowe zasady ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości: przy ustalaniu wysokości odszkodowania na potrzeby wywłaszczenia nie uwzględnia się przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny - wartość nieruchomości określa się według dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, obowiązującego przed ustaleniem lokalizacji inwestycji celu publicznego. Innymi słowy, szacowanie wartości nieruchomości wywłaszczanej ma pomijać cel, dla którego wywłaszczenie następuje.

Zarazem ustawa zakłada powiększenie ustalonej wartości rynkowej nieruchomości o tzw. bonus pieniężny, tj. kwotę odpowiadającą 20% wartości gruntu oraz 40% różnicy między wartością nieruchomości i wartością gruntu albo 40% wartości lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności albo wartości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W odniesieniu do prawa użytkownika wieczystego proponowana zasada przewiduje ustalenie odszkodowania odpowiadającego wartości tego prawa, powiększonego o 20%, zaś do ustalenia odszkodowania za budynki i inne urządzenia stanowiące własność użytkownika wieczystego stosuje się regulacje dotyczące własności, opisane powyżej.

Jak wynika z uzasadnienia opisanych wyżej rozwiązań, podwyższenie wysokości odszkodowania o procentowo określoną część wartości nieruchomości stanowić ma zryczałtowaną formę rekompensaty pieniężnej związanej z przymusowym charakterem nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny. Uzasadnienie projektu rządowego (druk sejmowy nr 2349) wskazuje, że brak takiej formy rekompensaty w obecnym stanie prawnym powoduje konieczność ponoszenia przez właścicieli szeregu kosztów nieobjętych wywłaszczeniem, związanych m.in. z nabyciem nowej nieruchomości i przeprowadzką.

Ustawa wprowadza dodatkowy jeszcze mechanizm (nowy art. 128 ust. 5 - 13 u.g.n.), mający zabezpieczyć możliwość odtworzenia warunków mieszkaniowych po wywłaszczeniu, a polegający na wskazaniu minimalnej wysokości odszkodowania w przypadku nieruchomości zamieszkałej (w tym lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności), niezależnie od wartości rynkowej tej nieruchomości. Kwota minimalnego odszkodowania powiązana jest z aktualną wartością wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych na terenie danego województwa. Co więcej, jeżeli w budynku lub lokalu

zameldowanych jest więcej niż dwie osoby, odszkodowanie ma wzrosnąć o 10-krotność ww. wskaźnika w odniesieniu do każdej kolejnej osoby (jednakże licząc dopiero od trzeciej). Maksymalnie odszkodowanie nie może przekroczyć 60-krotności tego wskaźnika.

Obecnie w analogiczny sposób należy obliczać wartość nieruchomości przy ustalaniu umownej ceny nabycia nieruchomości podczas rokowań, stanowiących obligatoryjny etap poprzedzający właściwe postępowanie wywłaszczeniowe (por. nowy art. 114 ust. 1a u.g.n.).

Powyższe regulacje mają zastosowanie także do obliczania odszkodowania za odjęcie własności przy inwestycjach prowadzonych na podstawie tzw. specustaw (art. 4 – art. 17 ustawy z 15 września 2022 r.). Dotyczą one więc również nieruchomości, na których projektowana jest budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (art. 13 ustawy). Warto tu od razu podkreślić, że ustawodawca ostatecznie wycofał się z – proponowanego w przedłożeniu rządowym – rozwiązania kompensującego konieczność zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, tj. możliwości przyznania renty na rzecz wywłaszczanego rolnika.

**III.** Według projektodawcy zreformowanie przepisów odnoszących się do ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości miało służyć zapewnieniu zgodności obecnej regulacji z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania, określoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, w stopniu „wyższym niż obecnie” (*vide* uzasadnienie projektu, s. 31).

Analiza nowych rozwiązań prowadzi jednak do wniosku, że mogą one wprowadzać dla obywateli dotkniętych wywłaszczeniem nie tylko mniej korzystne zasady ustalania wysokości odszkodowania z tego tytułu, aniżeli obecnie obowiązujące, ale przede wszystkim nierealizujące konstytucyjnego obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, że ustalanie wysokości odszkodowania za wywłaszczenie w oparciu o tzw. zasadę korzyści nie jest rozwiązaniem doskonałym. Stanowi ono jednakże próbę zapewnienia jak najpełniejszej ochrony praw osobie wywłaszczanej. Zasadniczo, wartość nieruchomości powinna być adekwatna do aktualnego sposobu jej użytkowania. Jak już podniesiono wyżej, taki sposób określania wartości nieruchomości służy wynagrodzeniu osobie wywłaszczanej utraty możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w taki sposób, w jaki osoba ta wykonywała swoje prawo dotychczas,

jako sposób najbardziej dla niej w danym czasie użyteczny. W przypadku, gdy wartość nieruchomości określona według jej przeznaczenia na cel wywłaszczenia byłaby wyższa od wartości określonej według aktualnego sposobu użytkowania wieczystego, w takiej sytuacji ustawodawca do tej pory przyznawał osobom wywłaszczanym prawo korzyści w postaci ustalenia odszkodowania na podstawie przeznaczenia nieruchomości, a więc według tych kryteriów, które zwiększają wartość nieruchomości. Jak się wskazuje w literaturze, genezy tej zasady należy szukać jeszcze w czasach socjalistycznych, w okresie masowych wywłaszczeń gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego. Umożliwiała ona podwyższenie odszkodowań dla rolników, dla których gospodarstwo było jedynym źródłem utrzymania (M. Gdesz, *Zasada korzyści w prawie wywłaszczeniowym*, ZNSA nr 1/2022, s. 36), *de facto* funkcję tę zdaje się pełnić także do dnia dzisiejszego.

Inny argument uzasadniający jej obowiązywanie *de lege lata* odwołuje się do zasady równości. Jeżeli bowiem nieruchomość posiada większą wartość według przeznaczenia na cel wywłaszczenia, to znaczy, że także nabycie jej w drodze umowy dla zrealizowania celu wywłaszczenia skutkowałoby możliwością uzyskania za nią wyższej ceny. Z tego też powodu osoby wywłaszczane mają prawo uzyskać odszkodowanie właśnie adekwatne do istniejących możliwości zagospodarowania nieruchomości, skoro wartość nieruchomości determinowana jest nie tylko aktualnym sposobem korzystania z niej, ale także całym zakresem możliwości korzystania z niej w ramach obowiązującego prawa. W każdej bowiem chwili nieruchomość ta może być zagospodarowywana w każdy dozwolony prawem sposób. Dlatego też wartość nieruchomości jest w tym przypadku pochodną jej inwestycyjnej atrakcyjności, ponieważ w takim przypadku stopień intensywności chęci nabycia takiej nieruchomości w obrocie jest zależny od zakresu możliwości jej zagospodarowania na różne cele, a nie tylko w dotychczasowy sposób (tak J. Jaworski [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 134, C.H. Beck (wyd. el. 2009).

Odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości musi więc pozostawać w stosownej relacji do rynkowej wartości nieruchomości. Relację tę określono w art. 128 ust. 1 i art. 130 ust. 1 u.g.n. jako adekwatność wysokości odszkodowania do wartości nieruchomości. Zasadą zatem jest, iż rynkowa wartość nieruchomości determinuje wysokość możliwego do otrzymania odszkodowania za wywłaszczenie. W ten sposób ustawodawca podkreślił, iż odszkodowanie za wywłaszczenie nie może swoją wysokością różnić się od należności możliwej do otrzymania w obrocie cywilnoprawnym, gdyby prawo własności lub jakiegokolwiek inne prawo rzeczowe

przysługujące do nieruchomości zostało zbyte w ramach wolnej woli podmiotu tych praw, bez zastosowania przymusu w postaci wywłaszczenia. Z tego też względu, wywłaszczenie nie może służyć wypłacie wynagrodzenia za przejmowane lub odejmowane prawo rzeczowe do nieruchomości w wysokości nieadekwatnej do wartości tych praw, postrzeganej przez pryzmat wysokości ceny koniecznej do uiszczenia w przypadku nabycia tych praw w drodze umowy cywilnoprawnej.

W związku z powyższym, na gruncie dotychczas obowiązujących regulacji w ustawie o gospodarce nieruchomościami, przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla celów odszkodowania niezbędne jest ustalenie wzajemnej relacji pomiędzy wartością nieruchomości ustaloną przy uwzględnieniu aktualnego sposobu jej użytkowania oraz alternatywnego sposobu użytkowania, wynikającego z przeznaczenia na cele wywłaszczenia. Zależnie od tego, czy zmiana przeznaczenia powoduje zwiększenie wartości nieruchomości, czy też tego zwiększenia nie powoduje, uwzględnia się odpowiednio alternatywny bądź aktualny sposób jej użytkowania.

Tymczasem w nowo uchwalonych przepisach ustawodawca problem ewentualnej rozbieżności obu tych wartości (tj. odszkodowania dla celów wywłaszczenia oraz ceny ustalonej podczas przedwywłaszczeniowych rokowań) rozwiązuje w ten sposób, że odtąd cena nabycia nieruchomości podczas negocjacji ma być ustalana nie według zasad wolnorynkowych, ale wprost według nowych reguł obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, z wszystkimi przewidzianymi tu ograniczeniami – o czym w dalszej części.

**IV.** Przechodząc do oceny nowych rozwiązań należy przede wszystkim zaznaczyć, że uzasadnienie projektu ustawy **nie wyjaśnia, dlaczego zaproponowane w nim rozwiązania miałyby być korzystniejsze dla obywateli**, w szczególności w kontekście przyjętej w uzasadnieniu tezy, iż miałyby one zapewnić „zgodność – w wyższym niż obecnie stopniu – z konstytucyjną zasadą słusznego odszkodowania, określoną w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP”. Tym bardziej nie wiadomo, dlaczego rozwiązania dotychczasowe miałyby być do tego celu niewystarczające.

Bynajmniej nie jest też oczywiste, że nowe tzw. bonusy pieniężne zrekompensują w należyty sposób przymusową utratę własności (przy zmienionym sposobie obliczania jej wartości), a tym samym – że należne odszkodowanie będzie odtąd ustalone w sposób bardziej sprawiedliwy. Przedstawione w uzasadnieniu „studia przypadku” (2 przypadki nieruchomości wywłaszczanych), które mają

zobrazować różnice między stanem prawnym obecnym a projektowanym, wydają się mało przekonujące, gdyż dane o nieruchomości są niepełne; analiza funkcjonowania tzw. zasady korzyści w sektorze inwestycji drogowych została zaś ograniczona do wskazania 13 przykładów nieruchomości przejętych pod drogi, przy czym wydaje się ona niepogłębiona i powierzchowna (wskazano jedynie nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, brak danych szczegółowych), a co więcej – dobrano jedynie takie nieruchomości, których wartość ustalana dla celów odszkodowania miała zostać kilkunasto- czy nawet kilkudziesięciokrotnie zawyżona. Zaproponowana w projekcie wysokość tzw. bonusów pieniężnych również nie została w jakikolwiek sposób uzasadniona – tym trudniej jest ocenić, czy pokryje ona rzeczywiste koszty związane z wywłaszczeniem, tym bardziej, że ustawa przewiduje górny pułap kwoty odszkodowania za nieruchomości mieszkalne (nowy art. 128 ust. 11 u.g.n.), niezależny od rzeczywistej ich wartości. Powyższe powoduje, że w istocie nie sposób ocenić, czy proponowane przez projektodawcę środki są adekwatne do rozwiązania zdefiniowanego w uzasadnieniu problemu.

Bezsporne jest natomiast, że projekt, od momentu przedstawienia jego założeń, wzbudza gwałtowne protesty opinii publicznej, a przede wszystkim osób, których nieruchomości mają zostać przejęte pod budowę CPK. Sprzeciw - względem projektowanych w nim rozwiązań - wyrażają także przedstawiciele gmin, przez teren których ma przebiegać infrastruktura towarzysząca (tzw. „szprychy” tworzone na potrzeby rozbudowy sieci Kolei Dużych Prędkości). W skargach podnoszone jest, że forsowana zmiana zasad ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości - w trakcie planowanej budowy CPK oraz już nabytych pod ten cel nieruchomości przez Spółkę CPK - odbywa się w zbyt szybkim tempie, bez należytego wysłuchania argumentów, obaw czy zastrzeżeń społeczności lokalnej, w tym m.in. utworzonej Rady Społecznej ds. CPK.

O ile zasadniczo pozytywnie należy ocenić próbę zrekompensowania osobom wywłaszczanym dodatkowych kosztów związanych z opuszczeniem nieruchomości, tj. związanych z nabyciem nowej nieruchomości i przeprowadzką, o czym projektodawca wspomina w uzasadnieniu, to jednak zasadne wydaje się odrębne uregulowanie tej kwestii w ustawie oraz rozważenie dostosowania wysokości stosownego powiększenia odszkodowania z tego tytułu - do konkretnej sytuacji faktycznej osoby wywłaszczanej. Wydaje się, że bonus pieniężny w zaproponowanej wysokości – a zwłaszcza przy uwzględnieniu górnego pułapu odszkodowania – może nie pokryć kosztów nabycia nowej nieruchomości oraz przeprowadzki, w przypadku, gdy na nieruchomości wywłaszczanej prowadzona była działalność rolnicza lub gospodarcza i stanowiła ona

główne źródło dochodu osoby wyłączonej. Zaprojektowane w ustawie bonusy są limitowane kwotowo (nowy art. 128 ust. 11 u.g.n.), a na dodatek podlegają istotnym – i nie zawsze uzasadnionym – ograniczeniom (por. m.in. nowy art. 128 ust. 6 czy ust. 10 u.g.n.).

**V.** W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę Pana Marszałka na **szczególnie trudną sytuację osób, których nieruchomości znajdują się w obszarze zapowiadanych wyłączeń pod budowę CPK**. Jest to sytuacja w skali kraju szczególna – tak ze względu na wielkość tego obszaru, jak i złożony proces realizacji tej inwestycji, która, mimo upływu blisko 5 lat od jej rozpoczęcia, wciąż zdaje się znajdować we wczesnej fazie projektowej. Swoje zastrzeżenia Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiał Pełnomocnikowi Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego; a ponieważ pozostają one nadal aktualne, pozwalam sobie przesłać je w załączeniu.

Otóż najistotniejszym problemem wciąż podnoszonym w stale wpływających do Rzecznika skargach pozostawał brak ustalenia (nie mówiąc o jego ostatecznym przesądzeniu) ostatecznej lokalizacji lotniska. Nie zostały też przeprowadzone analizy środowiskowe dotyczące węzła CPK. Mimo to Spółka CPK rozpoczęła realizację Programu Dobrowolnych Nabyć gruntów pod budowę lotniska. W ocenie Skarżących sytuacja ta w praktyce powoduje zatrzymanie ruchu na rynku nieruchomości i w ten sposób wpływa ujemnie na ich wartość, z uwagi na niepewność po stronie inwestorów odnośnie objęcia danej nieruchomości późniejszym wyłączeniem pod budowę CPK. Sytuację dodatkowo komplikuje okoliczność, że - mimo upływu ponad 4 lat od ogłoszenia zamiaru realizowania inwestycji - do chwili obecnej nie jest znany m.in. zasięg oddziaływania różnego rodzaju uciążliwości związanych z planowanym lotniskiem, w tym przede wszystkim hałasu, nie jest możliwe określenie terenów, na których możliwe będzie bezpieczne lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej. Grunty położone w obszarze objętym przyszłą lokalizacją lotniska, zostały na wiele lat inwestycyjnie „zamrożone” – aczkolwiek nie odbywa się to w sposób formalny (tj. stosowną decyzją administracyjną czy aktem prawa miejscowego), ale - faktyczny. Informacja o położeniu gruntu na terenie potencjalnej lokalizacji lotniska znacząco utrudnia korzystanie z takiej nieruchomości (uzasadniając wstrzymanie się przez właścicieli z decyzjami inwestycyjnymi) czy też dysponowanie nią – skoro w rzeczywistości jej jedynym realnym nabywcą może być właściwie tylko Skarb Państwa albo jednostka samorządowa. Stan ten wpływa na ceny tychże nieruchomości, przy czym już sama zapowiedź wyłączeń wywiera skutek na rynku sprzedaży nieruchomości, wpływając znacząco na obniżenie ich atrakcyjności. Umowy sprzedaży zawierane w takich właśnie okolicznościach - ze świadomością grożącego



wywłaszczenia na cele publicznoprawne - nie są zawierane w sposób swobodny; istnieje tu swoisty przymus.

Osobne zastrzeżenia względem realizacji Programu CPK sformułowała Najwyższa Izba Kontroli w raporcie, zatwierdzonym przez Prezesa NIK w dniu 26 października 2021 r., pn. „Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego” (znak: KGP.430.006.2021, Nr ewid. 129/2021/P/20/020/KGP) .

Z uwagą śledziłem też wysłuchanie publiczne, przeprowadzone przed Sejmową Komisją Infrastruktury w dniu 4 sierpnia br. w sprawie rozwiązań proponowanych w projekcie. Rozżaleni mieszkańcy terenów objętych przyszłym wywłaszczeniem na rzecz budowy CPK i inwestycji jej towarzyszących, zgłaszali szereg uzasadnionych wątpliwości i zastrzeżeń, wskazując, że projektowane rozwiązania w rzeczywistości przerzucają na osoby prywatne ciężar zapewnienia i utrzymywania „zasobu”, na którym projektuje się zamierzenia potrzebne dla realizacji dobra wspólnego, .

**VI.** Szerszej analizy wymaga także procedura ustalania **odszkodowania uzupełniającego**, tj. dochodzenia przed sądem powszechnym – a nie przed organem administracji – odszkodowania za straty, o których mowa w art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego, powstałe na skutek wywłaszczenia nieruchomości.

W przypadku wywłaszczenia nieruchomości, na której prowadzona jest działalność rolnicza, utrata dochodów z nieruchomości i spodziewanych zysków jawi się jako realna konsekwencja opuszczenia nieruchomości. Biorąc zatem pod uwagę, że na terenach znajdujących się w potencjalnym obszarze oddziaływania CPK położonych jest wiele gospodarstw rolnych, sama idea uzupełnienia odszkodowania o kwoty nieobjęte odszkodowaniem ‘administracyjnym’, a rekompensujące utratę źródła dochodu, wydaje się uzasadniona. Niemniej jednak na rozważenie zasługują obawy właścicieli, iż ustawodawca w trybie administracyjnym zapewnia zaledwie odszkodowania minimalne (i ‘niesłuszne’), natomiast ciężary dochodzenia odszkodowania słusznie należy przerzucić na osoby wywłaszczane. Ciężar ten jest niebagatelny i wiąże się tak z samą długotrwałością postępowania cywilnego, jak i poziomem jego skomplikowania (procesy te są trudne i trwają wiele lat), nie wspominając nawet o jego kosztach, obejmujących przede wszystkim opłaty sądowe, ale też m.in. koszty zastępstwa procesowego czy znaczące wydatki na sporządzenie opinii przez biegłych.

W kontekście zapewnienia właściwego poziomu ochrony praw osoby wywłaszczanej, zasadne wydaje się rozważenie przyznania dochodzenia pełnej

wartości słusznego odszkodowania - w jednym postępowaniu, także z uwagi na specyfikę i charakter wywłaszczenia, tj. gdy interes publiczny zyskuje prymat przed interesem indywidualnym. Zaproponowane rozwiązanie w istocie przenosi cały ciężar prowadzenia postępowania, w tym ciężar dowodowy, na osobę wywłaszczaną i to ją obarcza ryzykiem przegranego sporu. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie przy innych okazjach wskazywał, że - w jego opinii - model kontradyktoryjnego postępowania cywilnego (szczególnie w obecnym kształcie przyjętym w Kodeksie postępowania cywilnego) nie jest adekwatny dla rozstrzygania sporów na tle wywłaszczeniowym; nie mają one bowiem charakteru sporu cywilnego pomiędzy dwoma podmiotami o równorzędnej pozycji. Problemem w tym wypadku jest więc nie tyle sama wysokość odszkodowania, ale tryb, w jakim ma ono zostać uzyskane. Biorąc zaś pod uwagę skalę planowanych wywłaszczeń, i to przede wszystkim na terenach rolniczych, dających dochód wielu rodzinom, odesłanie tych osób na drogę postępowań przed sądem powszechnym, trudnych, trwających wiele lat i do tego bardzo kosztownych, powoduje, że część z tych osób albo zrezygnuje w ogóle z dochodzenia odszkodowań (zniechęconych skalą przewidywanych trudności i wydatków), albo uzyska je po wielu latach kosztownych procesów - co i tak nie rekompensuje szkód obecnych, nie pozwoli również w adekwatny sposób „przywrócić” (odtworzyć) stanu poprzedniego, tj. sytuacji majątkowej oraz zawodowej sprzed wywłaszczenia.

Ponownie trzeba podkreślić, że w przypadku inwestycji infrastrukturalnych prowadzonych na podstawie tzw. specustaw i tak administracyjne postępowanie odszkodowawcze „odrywa się” od postępowania wywłaszczeniowego (zintegrowanego), a zatem wywłaszczony stosowną rekompensatę uzyskuje dopiero po wielu miesiącach, jeśli nie - latach (co jest osobnym problemem zgłaszanym Rzecznikowi w skargach obywateli). Odszkodowanie „uzupełniające”, dochodzone przed sądem powszechnym, nawet jeżeli zostałoby zasądzone, i tak wypłacono by je po upływie kolejnych lat - co stanowiłoby kolejną oszczędność dla finansów publicznych, kredytowaną jednak przez osoby wywłaszczane. Trudno zakładać, by projektodawca z takim właśnie rezultatem się nie liczył czy wręcz - że nie spodziewał się go osiągnąć.

W kontekście powyższego dopuszczona w ustawie możliwość dochodzenia „uzupełniających” roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości - przed sądem powszechnym - nadto ograniczona do tzw. straty rzeczywistej - wydaje się niewystarczająca, a na pewno niedopasowana do realiów wywłaszczenia, w tym tego pod budowę CPK. Zważyć należy bowiem na obowiązek wydania wywłaszczonej pod

budowę CPK nieruchomości w krótkim 120-dniowym terminie, i to niezależnie od faktu, czy ustalona do wypłaty wartość odszkodowania zdoła pokryć koszty urządzenia życia na nowej nieruchomości. Jawi się wręcz jako konieczność, rozważenie przez ustawodawcę wprowadzenia osobnej kwoty na zasiedlenie nowego miejsca zamieszkania – tak, aby, zapewnić realną możliwość przeniesienia dotychczasowego ośrodka życia. Jak już sygnalizowano wyżej, dalece bardziej skomplikowane jest przeniesienie się z wyłączonej nieruchomości, stanowiącej źródło dochodu (np. gospodarstwa rolne). Rzecznik stoi na stanowisku, że co do zasady, szkoda z tytułu wyłączenia winna być rekompensowana przez podmiot działający w interesie publicznym – w sposób możliwie pełny; szkoda winna zostać „słusznie” wyłączonego wynagrodzona, tak aby mógł w pełni odtworzyć swoje dotychczasowe życie. Na ustawodawcy ciąży zaś obowiązek dogłębnego przewidywania skutków społecznych proponowanych rozwiązań, szczególnie gdy uruchamiany jest aparat przymusu państwowego i władczego wpływania na sytuację prawną jednostki.

**VII.** Istota rozważanego w niniejszej sprawie problemu, jaki wyłania się na tle przedłożonego projektu wydaje się zatem tkwić w **braku właściwych mechanizmów kształtujących możliwość pełnej kompensaty dla właścicieli nieruchomości podlegających wyłączeniu w związku ze skalą planowanych wyłączeń pod CPK**. Wskazać należy, że pomimo upływu ponad 4 lat od ogłoszenia zamiaru realizowania tej inwestycji, nie został stworzony choćby program relokacyjny dla osób dotkniętych przesiedleniami, nie przewidziano szczegółowych rozwiązań mających wspomóc te osoby w przeprowadzce i odtworzeniu dotychczasowych warunków życia, przede wszystkim w aspekcie zawodowym. Wydaje się, że przewidywana skala wyłączeń pod CPK winna wymuszać uregulowanie sytuacji osób wyłączanych w związku z jej budową – w sposób „ponadstandardowy” – w kontekście rozmiaru odszkodowania i momentu jego wypłacenia. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, ingerencja w sferę własności winna być zgodna z kryteriami racjonalności i sprawiedliwości oraz respektować słuszne interesy obu stron. Konstytucyjne pojęcie wyłączenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wyłączenia odnoszącego się tylko do nieruchomości (Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016; *komentarz do art. 21 Konstytucji*, wyd. el. LEX 2016).

Przypomnieć należy, że Konstytucja RP uzależnia dopuszczalność wyłączenia od spełnienia szeregu przesłanek, co akcentuje funkcję gwarancyjną jej unormowań. Określenie tych przesłanek nastąpiło przede wszystkim w art. 21 ust. 2, ale przepis ten

odczytywać należy w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi, przede wszystkim z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3. Wyrażona w nich zasada proporcjonalności nakazuje m.in. ustawodawcy – przy wprowadzaniu ograniczeń praw konstytucyjnych (jakim m.in. jest majątkowe prawo do odszkodowania za wywłaszczenie) – dobrać jedynie takie środki, i w takim stopniu, jaki jest niezbędny do osiągnięcia założonego celu. Muszą być więc one racjonalne i skuteczne, tj. rzeczywiście służyć realizacji zamierzonego celu, a nadto niezbędne, tj. ów cel nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu środków innych. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia.

Przed wszystkim jednak należy podkreślić, że wywłaszczeniu - zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji - towarzyszyć ma „słuszne odszkodowanie”. Znaczenie tego pojęcia ugruntowało się w orzecznictwie konstytucyjnym jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że odszkodowanie słuszne musi być ekwiwalentne do wartości dobra wywłaszczonego, co oznacza, że powinno dawać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił. Odszkodowanie to nie może być uszczuplone przez odliczenie sum niepozostających w związku z dobrem wywłaszczonym (uchwała z 29 marca 1993 r., sygn. W 13/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 17, s. 166–167) lub poprzez wypłacanie odszkodowania na raty, co na skutek działania inflacji powoduje jego realne obniżenie (orzeczenie z 19 czerwca 1990 r., sygn. K 2/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 3, s. 29–30). Ponadto TK stwierdził, że „prawo do odszkodowania jest bez wątpienia samodzielny prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia, stanowiącym inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, i jako takie podlega odrębnej ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie roszczenie odszkodowawcze jest emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego, która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa (...). W tym świetle roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie stanowi szczególny instrument ochrony interesów skarżących z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia pozwala wręcz uznać w takiej sytuacji prawo do odszkodowania za swoisty surogat prawa własności nieruchomości. Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena

całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji (...)" (wyrok z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40).

W późniejszym orzecznictwie pogląd o konieczności zapewnienia pełnej ekwiwalentności odszkodowania wywłaszczeniowego został nieco zniuansowany; Trybunał uznawał bowiem, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne (wyrok z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, punkt III.3 uzasadnienia). W takich właśnie szczególnych sytuacjach ewentualnie dopuszczalne byłoby ograniczenie zakresu odszkodowania w stosunku do wartości rynkowej wywłaszczanego prawa – ale tylko wówczas, gdy jedynie dzięki temu ograniczeniu możliwe byłoby urzeczywistnienie celu publicznego. „Jednocześnie jednak, nawet przepisy przewidujące ekwiwalentną rekompensatę z tytułu wywłaszczenia mogą naruszać konstytucyjny standard słusznego odszkodowania, gdyby przyjęte w nich zasady określania wysokości rekompensaty miały charakter arbitralny lub zakładały nierówne rozłożenie kosztu realizacji celu publicznego” (zasada równości wobec ciężarów publicznych) (uzasadnienie wyroku z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10, pkt 3.4).

Podkreślić jednak trzeba, że tak sformułowane ograniczenie prawa do odszkodowania musi być uzasadnione szczególnymi okolicznościami. W pierwszym wypadku było to odszkodowanie za przejęcie z mocy prawa wszystkich nieruchomości prywatnych zajętych faktycznie pod drogi publiczne (co miało charakter jednorazowy i miało na celu uporządkowanie stanu prawnego dróg, co do których - z różnych przyczyn - od około 50 lat stan faktyczny nie pokrywał się ze stanem prawnym, a co więcej, następowało w sytuacjach, gdy uprawnione podmioty (wywłaszczeni) miały możliwość dochodzenia swoich praw, czego jednak w odpowiednim czasie nie czyniły). W drugiej sprawie zaś pogląd ten wyrażono w sposób ogólny, podkreślając jednakże, że ograniczenie takie musi wynikać ze szczególnie uzasadnionych racji. Już w tym miejscu trzeba więc zasygnalizować, że nowo uchwalona ustawa rozwiązanie takie przyjmuje jako systemowe, wobec wszystkich nieruchomości, wywłaszczanych na każdej dopuszczalnej podstawie.

Powyższy kierunek wykładni „słusznego odszkodowania” z tytułu wywłaszczenia nieruchomości zbieżny jest z poglądami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: zbyt duża różnica pomiędzy rzeczywistą, rynkową wartością danej nieruchomości a odszkodowaniem przyznany za jej wywłaszczenie na cele publiczne stanowi

naruszenie prawa do poszanowania własności, wynikającego z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tak Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Wielkiej Izby z 25 października 2012 r., skarga nr 71243/01, *Vistiņš i Perepjolkins* przeciwko Łotwie). W tej sprawie za naruszające Konwencję uznano rozwiązanie, które odszkodowanie za wywłaszczenie nakazywało obliczać według historycznej wartości katastralnej, przemnożonej przez odpowiedni współczynnik; w rezultacie sprowadzało się to do rekompensaty, zdaniem Trybunału, niemalże symbolicznej.

Omawiany wyrok dobrze wpisuje się w linię orzeczniczą Trybunału, zgodnie z którą – jakkolwiek bywa sporne, co należy uważać za „słuszne” odszkodowanie – to jednak osoba poddana wywłaszczeniu co do zasady musi uzyskać odszkodowanie przynajmniej „rozsądnie związane z rynkową wartością mienia”, którego osoba ta została pozbawiona.

Istotne uwagi nt. rekompensaty za wywłaszczenie mienia na cele publiczne, w sytuacji, gdy mienie jest „narzędziem pracy” wywłaszczonego, Europejski Trybunał Praw Człowieka zawarł m.in. w uzasadnieniu decyzji ETPCz z 31 sierpnia 2021 r. (w sprawie *Chojnowski i inni* przeciwko Polsce, skarga nr 65146/11). Wskazał, iż wypłacona rekompensata nie będzie rozsądnie związana z wartością mienia, jeżeli, w ten czy inny sposób, nie pokrywa ona tejże konkretnej straty. Z kolei w wyroku z 11 października 2018 r., w sprawie *Osmanyany and Amiraghyan przeciwko Armenii* (skarga nr 71306/11), Trybunał stwierdził, że z zastrzeżeniem odnośnych przepisów ustawowych i marginesu uznania przysługującego państwu w takich sprawach, mogą pojawiać się sytuacje, w których odszkodowanie odpowiadające cenie rynkowej przedmiotowej nieruchomości, nawet z uwzględnieniem dodatku ustawowego, nie będzie stanowić odpowiedniej rekompensaty za pozbawienie własności. Zdaniem Trybunału, sytuacja taka może zwłaszcza powstać, gdy nieruchomość, której osoba została pozbawiona, stanowiła jej główne, jeżeli nie jedyne źródło dochodu, a zaoferowane odszkodowanie nie odzwierciedlało tej straty.

Zaznaczyć należy, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wprowadzie dostrzeżę, że nałożony na daną nieruchomość cel publiczny może przynosić korzyść także i wywłaszczanemu – co może uzasadniać ograniczanie wysokości odszkodowania bądź pewne odroczenie w czasie jego wypłacenia. O ile jednak argument ten może przekonywać w przypadku np. zakazu zabudowy w określonej odległości od wału przeciwpowodziowego, nierekompensowanego właścicielowi gruntu (tak wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. K 28/06) czy nawet systemowej

rozbudowy całej sieci dróg publicznych, finansowanej z funduszy unijnych (tak wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. K 4/10), to jednak trudno go odnieść do wszystkich pozostałych właścicieli nieruchomości wywłaszczanych, m.in. tych znajdujących się w obszarze projektowanego CPK (zajmującym wszak kilkadziesiąt kilometrów kwadratowych) czy infrastruktury mu towarzyszącej. Biorąc pod uwagę skalę planowanego przedsięwzięcia i zakładany „profil” działalności CPK, uzasadnione jest przekonanie, że rodziny rolnicze z tego obszaru poniosą wyłącznie ciężary tej inwestycji, natomiast korzyści odniosą inne podmioty.

**VIII.** Wymaga także podkreślenia, że **długotrwale utrzymujący się stan niepewności co do sytuacji prawnej właściciela**, w sytuacji planowanej realizacji celu publicznego, sam w sobie jest nie tylko zjawiskiem niepożądanym, ale może też naruszać prawo. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjmuje się, że ingerencja w prawo do spokojnego korzystania z własności musi spełniać warunek równowagi pomiędzy wymaganiami ogólnego interesu społeczeństwa i wymogami ochrony podstawowych praw jednostek (zob. m.in. James i Inni p. Wielkiej Brytanii, orzeczenie z dnia 21 lutego 1986 r., Series A nr 98, str. 29-30, § 37, które częściowo powtarza uzasadnienie Trybunału z orzeczenia Sporong i Lönnroth p. Szwecji, z dnia 23 września 1982 r., Series A nr 52, str. 24, § 61; Święte Monastory p. Grecji, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r., Series A nr 301-A, str. 31, § 56; Iatridis p. Grecji [GC], nr 31107/96, § 55, ECHR 1999-II; i Beyeler p. Włochom [GC], nr 33202/96, § 106, ECHR 2000-I). Zdaniem ETPCz „(...) dążenie do osiągnięcia tej równowagi jest odzwierciedlone w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 jako całości. W każdej sprawie dotyczącej domniemanego naruszenia tego artykułu Trybunał musi więc ocenić, czy w wyniku ingerencji państwa osoba dotknięta musiała ponieść niewspółmierny lub nadmierny ciężar (zob. James i inni, cytowany powyżej, s. 27, § 50; Mellacher i inni, cytowany powyżej, s. 34, § 48 oraz Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom, wyrok z 28 września 1995 r., Seria A nr 315-B, s. 26, § 33). Badając, czy zachowano wymogi art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał musi dokonać całościowej oceny różnych wchodzących w grę interesów, biorąc przy tym pod uwagę, że Konwencja powstała w zamiarze chronienia praw „rzeczywistych i skutecznych”. Musi on patrzeć nie tylko na przejawy, lecz także badać realia sytuacji będącej przedmiotem skargi. (..) Niepewność – legislacyjna, administracyjna, czy też wynikająca z praktyk stosowanych przez władze – jest okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie postępowania państwa. Istotnie, tam gdzie w grę wchodzi kwestia interesu powszechnego władze publiczne obowiązane są do działania w stosownym czasie, w

sposób właściwy i spójny (zob. Immobiliare Saffi przeciwko Włochom [WI], nr 22774/93, § 46, ECHR 1999-V; oraz Broniowski [WI], 31443/96, §§ 189)". W ocenie ETPCz musi istnieć rozsądny związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami i wytyczonym celem, który ma zostać zrealizowany przez jakiegokolwiek środki zastosowane przez Państwo, w tym środki pozbawiające osobę jej własności (zobacz Pressos Compania Naviera S.A. i Inni p. Belgii, wyrok z dnia 20 listopada 1995 r., Series A nr 332, str. 23, § 38; Były Król Grecji i Inni p. Grecji [GC], nr 25701/94, §§ 89-90, ECHR 2000-XII; i Sporrang i Lönnroth, cytowany powyżej, str. 28, § 73).

Szczególnie dobitnie tezy te podkreślono w serii orzeczeń Trybunału z tzw. grupy Skibińscy (*Skibińscy przeciwko Polsce*, wyrok ETPCz z 14 listopada 2006 r., skarga nr 52589/99), w których wieloletnie uniemożliwienie swobodnego korzystania z nieruchomości ze względu na projektowany na niej cel publiczny (którego realizację – a zatem i wywłaszczenie – odkładano na kolejne lata) uznano za ograniczenie prawa własności. Do naruszenia Konwencji doszło zaś z tego powodu, że uciążliwość ta nie podlegała żadnej rekompensacie, pozwalającej choćby częściowo zminimalizować ponoszone przez właścicieli niedogodności. Tym samym nie zachowano – wymaganej Protokołem – ‘rozsądnej równowagi’ pomiędzy potrzebą realizacji celu publicznego a konieczności ochrony praw indywidualnych.

**IX.** Innym mankamentem proponowanych rozwiązań, trafnie sygnalizowanym przez zainteresowanych podczas wysłuchania publicznego, jest brak uwzględnienia **sytuacji osób starszych lub nieporadnych** w kontekście odtworzenia tym osobom dotychczasowego standardu życia, po wywłaszczeniu. Szczególnie dotyczy to osób zamieszkujących obszary, na których planowane są wywłaszczenia o charakterze masowym, zatem m.in. na obszarze projektowanego CPK.

Przypomnieć należy, że zarówno liczba, jak i sytuacja życiowa osób starszych (bądź w ujęciu konstytucyjnym „osób w podeszłym wieku” – art. 68 ust. 3 Konstytucji RP) w Polsce winna determinować zarówno tworzenie, jak i stosowanie prawa. Już w nadrzędnym akcie normatywnym ustawodawca wyodrębniając grupę społeczną osób w podeszłym wieku, jako wymagającą zapewnienia szczególnej ochrony zdrowotnej, pozwolił na wnioskowanie, że seniorzy stanowią jedną z grup o ponadpodstawowych potrzebach, która powinna być otoczona szczególną opieką. Warto też przywołać standardy wynikające z międzynarodowych paktów praw człowieka. Przykładowo, w Uwadze ogólnej nr 6 Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wskazuje m.in., że prawo do odpowiedniego poziomu życia (art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych): powinno



spełniać podstawowe potrzeby osób starszych dotyczące żywności, dochodów, opieki, samowystarczalności i tym podobne. Ponadto powinno się opracować strategie mające na celu umożliwienie osobom starszym dalsze mieszkanie w domach poprzez lepsze wyposażenie i dostosowanie ich miejsca zamieszkania. Jak wynika z powyższych postanowień, w krajowych systemach prawnych należy zagwarantować, aby wszelkie prawodawstwo i strategie dotyczące starzenia się uwzględniały podstawowe prawa i wolności osób w starszym wieku.

Nowo uchwalona ustawa niestety nie odpowiada na obawy zainteresowanych odnoszące się do tego, jak zostanie odtworzony majątek osób starszych, samotnych, nieporadnych oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania tych osób. O ile jeszcze pierwotna wersja projektu rządowego przewidywała możliwość przyznania renty (w nowym art. 29b ustawy o CPK) – aczkolwiek w postaci niedoskonałej, obciążonej licznymi warunkami i nie dającej adekwatnych gwarancji wyłączeniem – o tyle jednak w toku dalszych prac legislacyjnych z rozwiązania tego zrezygnowano. W tej sytuacji sama możliwość powiększenia odszkodowania w oparciu o dopłaty przewidziane w art. 128 ust. 5 - 13 u.g.n. może nie poprawić znacząco sytuacji osób starszych, zamieszkujących samotnie w budynkach, które są w złym stanie technicznym.

**X.** Kolejnym niezmiernie istotnym problemem pozostaje **brak choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk”** w przypadkach, gdy na drodze egzekucji administracyjnej wykonywany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, wynikający z decyzji administracyjnej. Ten tryb eksmisji stosowany jest przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych, regulowanych w szeregu ustaw poświęconych wyłącznie zasadom realizacji określonego typu takich inwestycji (tzw. specustaw), a więc także w sprawie przejmowania nieruchomości pod budowę CPK. W obecnym kształcie rozwiązanie to narusza Konstytucję i wymaga pilnych zmian legislacyjnych – o co Rzecznik upomina się od lat, niestety bez zadowalających rezultatów.

Otóż w obecnie obowiązującym stanie prawnym przymusowe wykonanie obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.), w tym przepisów Rozdziału 5 tej ustawy pt.: "Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń". Egzekucję prowadzi się przeciwko zobowiązanemu, członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal

(pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane. Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny. Zgodnie z art. 144 tej ustawy, egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem, pomieszczeniem) podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie powołanej wyżej regulacji budził fakt, że ustawodawca unormował w sposób niepełny obowiązek wydania nieruchomości albo lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i innych domowników w trybie egzekucji administracyjnej. Wyposażył mianowicie egzekutora w określone środki egzekucyjne, włącznie z przymusem bezpośrednim, ale pominął w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniałoby zobowiązanemu choćby minimalną ochronę przed bezdomnością.

Jako że adresaci wystąpień Rzecznika wskazujących na powyższy problem przez lata nie podjęli działań legislacyjnych zmierzających do ochrony praw obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności omawianej regulacji prawnej z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 października 2017 r., sygn. K 27/15, uznał przepis art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, za niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Niestety, mimo upływu blisko 5 lat, wyrok Trybunału do tej pory nie został przez Sejm wykonany. Tym samym osoby słabsze, które powinny podlegać szczególnej ochronie przed bezdomnością, jeżeli są przymusowo wywłaszczane z domu czy mieszkania ze względu na interes publiczny, są postawione w znacznie gorszej sytuacji, niż gdyby eksmisja odbywała się na podstawie wyroku sądowego.

Także analizowany projekt w żaden sposób nie poprawia sytuacji osób wywłaszczanych w kontekście ochrony przed eksmisją „na bruk”. Tymczasem, masowość projektowanych wywłaszczeń osób wysiedlanych z obszarów, na których ma funkcjonować CPK, powyższy problem ujawni w jeszcze większej niż dotychczas skali. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest oczywiste, że obowiązek zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mogą uczynić tego we własnym zakresie, ciąży przede wszystkim na państwowym inwestorze, realizującym inwestycję w tak gigantycznej skali. Nie powinien być zatem przerzucany na inne organy administracji publicznej, realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości, a zwłaszcza te funkcjonujące na szczeblu lokalnym. Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach należy do gminy (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Ten obowiązek ciąży na gminie także w stosunku do tych osób, które w wyniku realizacji decyzji administracyjnej nakazującej opróżnienie lokalu musiały opuścić dotychczasowe mieszkanie. Jednak powszechnie znany jest fakt, że wobec braku odpowiedniej ilości mieszkań w zasobach komunalnych, gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie uzasadnionych potrzeb osób oczekujących na mieszkanie a znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W szczególności nie jest też możliwe, by akurat te trzy gminy, na obszarze których miałyby funkcjonować CPK, mogłyby samodzielnie zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób szczególnie chronionych, wysiedlanych ze swych domów ze względu na realizację strategicznej rządowej inwestycji.

Mając na uwadze skalę planowanych wywłaszczeń na rzecz realizowania CPK, można spodziewać się, że część nieruchomości może nie zostać wydana w krótkim 120-dniowym terminie, a zatem mogą zaistnieć sytuacje, gdy obywatele mogą zostać objęci przymusowym opróżnieniem przejętej nieruchomości – bez zapewnienia zobowiązanemu prawa do lokalu w ramach najmu socjalnego, lokalu zamiennego lub pomieszczenia tymczasowego.

**XI.** W tej sprawie kluczowe jest zatem wypuklenie **całokształtu skutków społecznych projektowanej nowelizacji u.g.n.** Jak potwierdzają wpływające do mojego Biura skargi, największą trudnością i zarazem wyzwaniem dla osób zamieszkujących nieruchomość, zakwalifikowaną jako konieczną do przejęcia na cel publiczny, jest odtworzenie dotychczasowego majątku oraz prowadzonego trybu życia – na tym samym poziomie komfortu, a co za tym idzie: odtworzenia nieruchomości o podobnym standardzie i powierzchni, która może służyć dotychczasowym celom, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu wywłaszczenia. Obowiązek

wydania wywłaszczanej nieruchomości w terminie (120 dni - w przypadku tzw. specustawy dot. CPK) aktualizuje się zaś niezależnie od faktu nabycia nowej nieruchomości, w tym przeniesienia dotychczas prowadzonej działalności rolniczej (np. w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich) i gospodarczej oraz uruchomienie jej ponownie na nowej nieruchomości.

W ocenie Rzecznika tak radykalna zmiana zasad ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, jaka ma miejsce na gruncie nowo uchwalonej ustawy, winna zostać poprzedzona rozważeniem wszelkich skutków społecznych nowych regulacji. Tymczasem zarówno kierunek projektowanych zmian, jak i moment ich wprowadzenia, budzą zasadnicze wątpliwości Rzecznika. Obecna sytuacja gospodarcza kraju – wysoka inflacja, wzrost stóp procentowych (co ma bezpośrednie przełożenie na rzeczywisty koszt kredytów), znaczący wzrost kosztów życia, cen paliw, energii, nawozów czy choćby materiałów budowlanych – w istotny sposób zmieniają sytuację osób wywłaszczanych, którym obniżone (względem regulacji dotychczasowych) odszkodowanie w żaden sposób nie zrekompensuje ponoszonych strat, nie mówiąc nawet o choćby częściowym odtworzeniu ich dotychczasowej sytuacji życiowej. Ponoszonym przez te osoby kosztem nie jest wyłącznie specyficznie (i niekorzystnie dla właścicieli) obliczana wartość rynkowa nieruchomości. Grunty rolne są bowiem przede wszystkim środkiem produkcji, prowadzona jest na nich działalność gospodarcza (rolnicza), często finansowana ze źródeł zewnętrznych (kredyty bankowe zabezpieczone na tych nieruchomościach, programy unijnego wsparcia itp.). Co więcej, tego typu działalność, prowadzona przez rodziny rolnicze, korzysta z wzmocnionej konstytucyjnej ochrony, przewidzianej w art. 23 ustawy zasadniczej. Tymczasem realne szkody wynikające z konieczności oddania takich gruntów inwestorowi wiążą się z koniecznością przeorganizowania całego dotychczasowego życia wywłaszczanych rodzin i *de facto* odtworzenia jego warunków. W aktualnej sytuacji – wychodzenia społeczeństwa z zapaści wywołanej pandemią, trwającej wojny w Ukrainie, inflacji czy grożącego kryzysu ekonomicznego – tak zaprojektowane odszkodowanie celów tych nie spełni, gdyż przy obecnych wskaźnikach makroekonomicznych, cenach czy kosztach kredytów odbudowa dotychczasowego życia nie wydaje się możliwa. W przypadku zaś samego CPK trafnie zwraca się uwagę na nieadekwatność wyceny „wartości rynkowej” nieruchomości – skoro od kilku lat nie można mówić o swobodnym rynku obrotu nieruchomościami na tym obszarze, tak ze względu na samą okoliczność spodziewanych (choć w bliżej nieokreślonym terminie) wywłaszczeń, jak i na zagwarantowane inwestorowi ustawą prawo pierwokupu.

Tym samym można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w takich właśnie konkretnych warunkach – a wbrew ogólnikowo przywołanym w uzasadnieniu projektu tezom z orzecznictwa TK – planowane obniżone odszkodowanie wciąż jeszcze spełnia kryteria odszkodowania „słusznego”, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Wobec powyższego, ponownie należy podkreślić, że nie wydaje się uzasadnionym, aby zmodyfikować aktualne zasady ustalania wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości – w sposób proponowany w projekcie, tj. aby przy ustalaniu wysokości odszkodowania na potrzeby wywłaszczenia nie było uwzględniane przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny. Nietrudno dostrzec, że według proponowanych w projekcie rozwiązań, w przypadku nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu, stanowiącej grunt o przeznaczeniu rolniczym, wartość nieruchomości zostanie określona zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem – rolniczym i jedynie powiększona o tzw. bonus pieniężny. Kwestia ta została zresztą jasno wskazana w ocenie skutków regulacji, gdzie zastosowanie zasady korzyści w przypadku nieruchomości zabudowanych, najczęściej rolnych, projektodawca ocenia jako możliwości znacznego „wzbogacenia się” osoby wywłaszczonej. Należy dostrzegać, że na gruntach, które zostaną wywłaszczone na potrzeby budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz powiązanej z nim infrastruktury, funkcjonują dzisiaj przede wszystkim gospodarstwa rolne. Jak podnoszą mieszkańcy tych terenów w listach do Biura RPO, aktualna, rynkowa wartość tych gruntów jest stosunkowo niewielka, a istniejące na niej zabudowania w większości charakteryzują się złym stanem technicznym. W konsekwencji, zastosowanie nowych zasad ustalania wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia, według projektu, może spowodować, iż odszkodowanie nie będzie słuszne w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie, w kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich nie mieści się ocena, w jaki sposób winna zostać uregulowana kwestia zasad ustalania wysokości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości. Istotne jest jednak, aby nowe rozwiązania prawne spełniały konstytucyjne standardy poszanowania podstawowych praw i wolności.

**XII.** Na koniec należy wreszcie zauważyć, że zaproponowane zmiany wychodzą wyłącznie naprzeciw oczekiwaniom podmiotów, które na rzecz Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego będą realizowały cele publiczne. Nie uwzględniają jednak w adekwatny sposób sytuacji i potrzeb osób, których kosztem inwestycje takie są realizowane. Tak istotna systemowa zmiana zasad ustalania wysokości

odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości nie została poprzedzona wszechstronną analizą skutków zakładanej nowelizacji, w tym jej skutków społecznych, w sytuacji, gdy – w przypadku wywłaszczeń na rzecz CPK – regulacja wpłynie na sytuację prawną, społeczną i ekonomiczną znacznej liczby obywateli..

Dodać należy, że przedstawione w niniejszym piśmie wątpliwości są tylko niektórymi, jakie budzi procedowany obecnie projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Do zagadnień szczegółowych, bez wątpienia wymagających szerszej analizy, należy przykładowo ocena prawidłowości rozwiązania, które sztywno określa tzw. 'widełki' ograniczające wysokość odszkodowania za nieruchomości będące miejscem zamieszkania wywłaszczanych, tj. pomiędzy 25- a 60-krotnością tzw. wskaźnika odtworzeniowego (nowy art. 128 ust. 5 i ust. 11 u.g.n.). Biorąc pod uwagę chociażby jego aktualną wartość dla województwa mazowieckiego (z wyłączeniem m.st. Warszawy), tj. kwotę 5.401,53 zł z 1 m<sup>2</sup>, kwota odszkodowania będzie się tu mieściła w granicach od ok. 135 tys. zł (odszkodowanie minimalne z art. 128 ust. 5 u.g.n.) do ok. 325 tys. zł. (odszkodowanie maksymalne z art. 128 ust. 11 u.g.n.) – i to niezależnie od rzeczywistej wartości konkretnej nieruchomości, jak i tego, ile osób na niej aktualnie mieszka (a zatem będą one musiały za tę kwotę odtworzyć dotychczasowe warunki życia). Już na pierwszy rzut oka rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z tezami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r. w sprawie o sygn. K 2/04, w którym sztywny pułap kwotowy przyznawanych rekompensat (tu: za mienie zabużańskie) uznano za ewidentnie sprzeczny z zasadą równości i społecznej sprawiedliwości. Dyskusyjne wydaje się także kryterium zameldowania (jako uzasadniające podwyższenie bonusów pieniężnych z art. 128 ust. 6 i nast. u.g.n.) w kontekście nieprzestrzegania przez obywateli obowiązku meldunkowego – kryterium to nie oddaje rzeczywistego stanu faktycznego istniejącego na wywłaszczanych nieruchomościach.

Istotne zastrzeżenia budzi też pominięcie – przy przyznawaniu tychże bonusów – jako domowników osób posiadających tytuł prawny do innej nieruchomości (art. 128 ust. 10 u.g.n.). Tymczasem jest oczywiste, że posiadanie tytułu prawnego do innej nieruchomości nie jest równoznaczne z możliwością realnego korzystania z nich do celów mieszkaniowych. Jakkolwiek wydaje się, że ustawodawca chciał w ten sposób pomijać osoby majątne (właściciele kilku domów czy mieszkań np. wynajmowanych na wolnym rynku), to jednak w ten sam sposób potraktował osoby, którym takiej cechy przypisać nie można. W świetle nowych rozwiązań za domownika (za którego obecność należne odszkodowanie ulega podwyższeniu) nie będzie można np. uznać

osoby, która odziedziczyła – wraz ze znaczną liczbą krewnych – zaledwie ułamkowy udział w spadkowej nieruchomości, o nikłej wartości; osoby, która utraciła własność innej nieruchomości z mocy prawa, na skutek zasiedzenia (jeszcze nie potwierdzonego prawomocnym orzeczeniem); osoby, co do której brak formalnego tytułu do nieruchomości jest przedmiotem toczącego się jeszcze postępowania sądowego. Obejmuje wreszcie osoby, które z przyczyn obiektywnych z innej nieruchomości nie mogą korzystać, jak chociażby te, które swoje miejsce zamieszkania musiały opuścić w związku z przemocą w rodzinie. Wydaje się więc, że projekt, który w założeniu miał zabezpieczać przed ewentualnymi nadużyciami czy niesprawiedliwościami, wprowadził w niektórych sytuacjach rozwiązania powierzchowne, nie uwzględniające złożoności sytuacji życiowych, w jakich mogą znajdować się wyłączeni.

Wobec powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że skutki proponowanych regulacji, obszernie przedstawiane przede wszystkim podczas wysłuchania publicznego w dniu 4 sierpnia br., ujęte w Zestawieniu uwag z konsultacji publicznych (druk sejmowy nr 2349), natomiast nie uwzględnione w pisemnym uzasadnieniu projektu ustawy, wymagają gruntownej analizy, chociażby poprzez pogłębioną debatę w Izbie Wyższej. Wdrożenie w życie przedstawionych niniejszym projektem zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami może doprowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w chronione konstytucyjnie prawo własności przysługujące obywatelom, a także naruszać zasadę słusznego odszkodowania za wyłączenie nieruchomości, jak i inne wartości chronione ustawą zasadniczą.

Uwagi powyższe pozwalam sobie przedłożyć na ręce Pana Marszałka w trybie art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), a za Pana pośrednictwem – również Senatorom Rzeczypospolitej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załączniki: 1