



BSA II.021.67.2025

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 3 września 2025 r., znak: SPS-III.020.254.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym**.

Z poważaniem,

WZ.

prof. dr hab. Joanna Misztal-Konecka
Prezes Sądu Najwyższego
kierujący pracą Izby Cywilnej
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.254.13.2025

Data wpływu 30.09.25r.



BSA II.021.67.2025

UWAGI

do projektu ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym

Wprowadzenie

Niniejsze uwagi dotyczą projektu ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Przedstawiony do zaopiniowania projekt zawiera przepisy dotyczące kwestii związanych z wywłaszczeniem nieruchomości, które podlegają kontroli w postępowaniu sądowo-administracyjnym, w związku z powyższym mogą stanowić podstawę orzekania przez sądy administracyjne. Powyższe uzasadnia obowiązek ich zaopiniowania przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 622).

Główne założenia projektu

Celem przedstawionego do opiniowania projektu jest dokonanie zmian w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1747, zwaną dalej „ustawą o CPK”), w związku z potrzebą zapewnienia gwarancji prawnych dla osób i podmiotów objętych skutkami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (zwaną dalej „decyzją lokalizacyjną”) oraz rezygnacji z przewidzianych w ustawie o CPK rozwiązań uciążliwych dla obywateli, przy jednoczesnym zoptymalizowaniu prowadzonych procesów inwestycyjnych¹.

Jak wskazuje projektodawca propozycja przewiduje wprowadzenie zmian m.in. dotyczących skutków wydania decyzji lokalizacyjnej, wynikających z potrzeb uwzględnienia sytuacji osób wywłaszczanych, zidentyfikowanych potrzeb związanych z prowadzonym procesem inwestycyjnym na obszarze objętym Inwestycją, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o CPK, a także z doświadczeń wynikających z dotychczasowego stosowania nowego narzędzia dotyczącego dobrowolnego pozyskiwania nieruchomości na potrzeby Inwestycji, to jest tzw. Programu Dobrowolnych Nabyć².

Uwagi do projektu

Przedstawiony do opiniowania projekt ustawy zawiera wiele istotnych rozwiązań mających na celu poprawę warunków osób wywłaszczanych, a także przyspieszenie procesów związanych z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjnego jakim jest Centralny Punkt Komunikacyjny.

Pozytywnie należy ocenić regulacje określającą termin w jakim ma zostać wydana decyzja ustalająca wysokość odszkodowania w sytuacji nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Punktu Komunikacyjnego (zwanego dalej „CPK”). Proponowany art. 1 pkt 7 dodaje do ustawy o CPK m.in. art. 59a ust. 2, zgodnie z którym decyzja o ustaleniu wysokości odszkodowania wydawana jest w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK rygoru natychmiastowej wykonalności. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, brak jest szczególnych regulacji w tym zakresie, a proces jest długi i wieloetapowy. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o CPK postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości wszczyna się z dniem doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji w zakresie CPK, a następnie

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, s. 1.

² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, s. 1.

zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o CPK właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma możliwość wyboru trybu ustalenia odszkodowania (w formie przedstawienia oferty nieruchomości zamiennych lub w trybie negocjacji dotyczących wysokości odszkodowania) w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Z kolei w przypadku, gdy w terminie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania nie uda się zawrzeć umowy przeniesienia prawa do nieruchomości zamiennej lub uzgodnić wysokości odszkodowania, negocjacje podlegają zakończeniu, a ustalenie odszkodowania następuje w drodze decyzji (art. 59 ust. 8 ustawy o CPK), jednakże ustawodawca nie wskazuje ostatecznego terminu w jakim taka decyzja ma zapaść. Wypłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna (art. 67 ust. 2 ustawy o CPK).

Projektodawca rozszerza również obowiązek wypłaty zaliczki na poczet odszkodowania w przypadku złożenia wniosku przez osobę uprawnioną. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o CPK zaliczkę w wysokości 85% odszkodowania ustalonego w decyzji przez wojewodę wypłaca się na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania, w przypadku, gdy wywłaszczeniu podlega nieruchomość zabudowana budynkiem. Projektodawca w art. 1 pkt 7 dodającego art. 59a ust. 3 do ustawy CPK odchodzi od możliwości uzyskania zaliczki jedynie przez wywłaszczonych z nieruchomości zabudowanych budynkiem, na rzecz każdego uprawnionego do otrzymania odszkodowania niezależnie od rodzaju nieruchomości. Wskazane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż niejednokrotnie nieruchomości będące przedmiotem wywłaszczenia stanowią źródło dochodu osób wywłaszczanych, np. rolników, a przedłużający się proces ostatecznego ustalenia, a następnie wypłaty odszkodowania może negatywnie wpłynąć na ich sytuację materialną i bieżące utrzymanie. Pewne wątpliwości budzi uzasadnienie wprowadzanej zmiany, zgodnie z którym pierwsze środki na koncie osoby wywłaszczonej pojawiają się znacznie wcześniej niż pod rządami obecnie obowiązujących przepisów. W przypadku osób uprawnionych do otrzymania odszkodowania, w sytuacji gdy wywłaszczeniu podlega nieruchomość zabudowana budynkiem, w rzeczywistości nic się nie zmienia, gdyż zarówno obecnie obowiązujący art. 69 ust. 1 i 2 ustawy o CPK, jak i proponowana zmiana przewidują taki sam termin, tj. 30 dni od dnia złożenia wniosku, który nie może być złożony wcześniej niż po wydaniu decyzji o ustaleniu wysokości odszkodowania przez organ pierwszej instancji, tj. zgodnie z art. 59 ust. 9 ustawy o CPK wojewodę.

Pozytywnie z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa należy ocenić rozwiązanie obligujące osobę, której wypłacono zaliczkę, albo jej spadkobiercę do zwrotu zaliczki po jej waloryzacji na dzień zwrotu, jeżeli decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK została zmieniona, uchylona lub stwierdzono jej nieważność, w całości lub części dotyczącej tej osoby (art. 1 pkt 7 projektu dodający art. 59a ust. 4 do ustawy o CPK). Obecnie obowiązek zwrotu zaliczki dotyczy jedynie sytuacji, gdy uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji przyznającej odszkodowanie (art. 70 ustawy o CPK). Z drugiej strony, rozwiązanie to należy ocenić negatywnie z punktu widzenia osób uprawnionych do odszkodowania, którzy zaliczkę pobrali. Co w sytuacji, gdy ze względu na orzeczenie organu wyższej instancji lub sądu administracyjnego zmieniona, uchylona lub uznana za nieważną zostanie decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji, której wcześniej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności takiej decyzji zgodnie z projektowanym art. 44a ust. 2 zobowiązuje do wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz uprawnienia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez Spółkę Celową. Zaliczka ma na celu podjęcie przez osobę wywłaszczaną starań związanych z relokacją i ułożeniem życia w nowym miejscu, co wymaga czasu. W związku z powyższym zaliczka najczęściej przeznaczana jest na zakup nowej nieruchomości, w której docelowo wywłaszczany ma np. zamieszkać lub przenieść swoją działalność gospodarczą lub rolniczą. Proponowane rozwiązanie stawia osobę pobierającą zaliczkę w trudnej sytuacji, jakby zawieszenia, gdyż wydatkowanie pobranej zaliczki, w razie wskazanych zmian może rodzić dla niej negatywne konsekwencje, w postaci konieczności nie tylko zwrotu

pozyskanych środków, ale również ich waloryzacji. W takiej sytuacji rozwiązanie, które z założenia ma na celu wsparcie osób, które mają zostać wywłaszczone w sprawnej relokacji, może stać się ciężarem, niejednokrotnie nie do udźwignięcia. Należy zaznaczyć, iż już konieczność opuszczenia nieruchomości, w której osoby wywłaszczane niejednokrotnie spędziły całe życie stanowi wielkie obciążenie psychiczne. Ponadto, należy wskazać, iż przyczyna zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności może leżeć poza podmiotem, który pobrał w dobrej wierze zaliczkę na poczet odszkodowania. W takiej sytuacji zostanie on w rzeczywistości ukarany, gdyż nie dość, że będzie zobowiązany do zwrotu nominalnej wartości pobranych środków, to jeszcze będzie zobowiązany tę kwotę zwaloryzować, czyli w rzeczywistości będzie musiał zapłacić za pochapne lub nieprawidłowe decyzje organów.

Projektodawca modyfikuje zakres przypadków, w których dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK przysługuje zwiększenie wysokości odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego (art. 1 pkt 8 projektu ustawy zmieniający brzmienie art. 65 ustawy o CPK). Obecnie obejmuje ono jedynie sytuację, gdy osobie uprawnionej doręczono zostało zawiadomienie o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji w zakresie budowy CPK. W związku z powyższym wynika z tego, iż dotyczy to zawiadomienia dotyczącego wydania jakiegokolwiek decyzji o ustaleniu lokalizacji w zakresie budowy CPK, nawet w sytuacji, gdy jest ona nieostateczna i nie nadano jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Projekt ustawy doprecyzowuje tę kwestię poprzez wskazanie, iż chodzi jedynie o decyzje ostateczne lub takie, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, co należy ocenić pozytywnie. Rodzi się jednak pytanie co w sytuacji, gdy osoba taka wyda nieruchomość lub wyda i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia, a następnie pobierze zaliczkę, o której mowa w dodanym projektem ustawy art. 59a ust. 3 ustawy o CPK, po czym decyzja o ustaleniu lokalizacji w zakresie budowy CPK zostanie uchylona, zmieniona lub stwierdzona zostanie jej nieważność, w całości lub części dotyczącej tej osoby. Mając na uwadze, treść proponowanego art. 59a ust. 4 ustawy o CPK będzie zmuszona do zwrotu zaliczki i dodatkowo jej waloryzacji, co przy znacznych kwotach odszkodowania jest bardzo niekorzystne dla osoby wywłaszczanej i powoduje jej pokrzywdzenie. Zasadnym wydaje się również, aby osoba taka mogła domagać się odszkodowania za czas od wydania nieruchomości lub wydania i opróżnienia lokalu oraz innych pomieszczeń do momentu uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji w zakresie budowy CPK.

Projektodawca dodaje również do art. 76 ustawy o CPK ust. 5 stanowiący, iż do pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 76 ust. 1 ustawy o CPK odpowiednio stosuje się przepis art. 44a ust. 1 ustawy o CPK dodany projektem ustawy. W związku z powyższym projektodawca przewiduje umożliwienie Spółce Celowej uzyskanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla pozwolenia na budowę, w sytuacji, gdy jest to uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym lub jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Projektodawca wskazuje, iż rozwiązanie to stanowi naturalną konsekwencję możliwości nadania na wniosek decyzji lokalizacyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności, a ponadto, nie wpływa negatywnie na sytuację podmiotów objętych skutkami wywłaszczenia i pozwala na podjęcie niezwłocznie realizacji robót budowlanych, co skutkować będzie zapewnieniem zgodności prowadzonych działań z przyjętymi harmonogramami.

Projektodawca wprowadza również przepisy przejściowe stanowiące, iż co do zasady, we wszystkich sprawach wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie proponowanych zmian stosowane były już nowe rozwiązania, co uzasadnia tym, że są one

bardziej korzystne dla adresatów tych norm³. Wyjątek stanowią sprawy dotyczące złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy wniosków o udzielenie zgody na wszczęcie postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie art. 120b ust. 2 ustawy o CPK w brzmieniu dotychczasowym. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się zasadne.

Zgodnie z art. 7 projektowanej ustawy wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co należy ocenić jednoznacznie krytycznie. Zaznaczenia wymaga, iż nakaz ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴, a także zasady ochrony praw nabytych⁵. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) natychmiastowe wejście w życie aktu normatywnego możliwe jest jedynie jeżeli wymaga tego ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jednocześnie ważny interes państwa nie może być sprowadzany do interesu jednostek bądź określonych grup nacisku⁶. Projektodawca powinien szerzej uzasadnić motywy odstąpienia od *vacatio legis*, jako niewystarczające należy uznać użyte sformułowanie, iż „zastosowanie zmienianych przepisów do prowadzonych obecnie postępowań, co pozytywnie wpłynie na sytuację podmiotów, na które w różny sposób i w różnym wymiarze wpływa Inwestycja CPK⁷”. Powszechnie przyjętym jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż „adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania⁸”. Długość *vacatio legis* powinna być każdorazowo „dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów⁹”. W szczególności istotne jest zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* w przypadku przepisów odnoszących się do działalności gospodarczej, której swobodę gwarantuje Konstytucja. Przedsiębiorca musi mieć czas na przystosowanie się do wprowadzanych zmian oraz na podjęcie stosownych decyzji co do dalszego postępowania¹⁰. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy „odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych¹¹”. W ocenie długości przyjętego *vacatio legis* należy brać pod uwagę całokształt okoliczności, w tym m.in. poziom zróżnicowania względem unormowań dotychczasowych¹². Odstąpienie od wymogu ustanowienia co najmniej 14 dniowego terminu *vacatio legis* musi zostać w sposób przekonywujący uzasadnione, w szczególności poprzez wskazanie, iż przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna¹³. Jak już jednak zaznaczono projektodawca nie wskazuje

³ Uzasadnienie projektu ustawy o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, s. 9.

⁴ Wyrok TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92; Wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; Orzeczenie TK z 15.07.1996 r., K 5/96, OTK 1996, nr 4, poz. 30.

⁵ Wyrok TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

⁶ Wyrok TK z 10.12.2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, s. 9.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92. Por. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69, Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 69.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92. Podobnie: Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10.

wystarczająco przekonujących argumentów uzasadniających tak drastyczne ograniczenie terminu spoczywania ustawy.

Konkluzja

Konkludując, należy podkreślić, iż realizacja budowy Centralnego Punktu Komunikacyjnego stanowi kluczowe wyzwanie dla polskiej gospodarki. Dlatego też niezmiennie istotnym jest zapewnienie jej niezakłóconej realizacji przy jednoczesnym poszanowaniu osób wywłaszczanych, dla których proces wywłaszczeniowy może stanowić znaczące obciążenie fizyczne i psychiczne. Wiele proponowanych przez projektodawcę rozwiązań należy ocenić pozytywnie. Szczególnie istotne wydaje się wprowadzenie regulacji doprecyzowujących sytuację osób wywłaszczanych. Projektodawca wielokrotnie wskazuje w uzasadnieniu, iż zaproponowane rozwiązania mają na celu poprawić sytuację osób wywłaszczanych, ustanawiając szereg nowych gwarancji w zakresie wypłaty odszkodowania oraz opuszczenia nieruchomości. Niemniej jednak, część rozwiązań, które zostały wskazane w niniejszej opinii, rodzi uzasadnione wątpliwości. Może się okazać, iż w określonych sytuacjach proponowane rozwiązania, które w ocenie projektodawcy mają wspomóc osobę wywłaszczaną, w rzeczywistości jej zaszkodzą. Wątpliwości budzi również odstąpienie od ustawowych terminów *vacatio legis*.

Mając powyższe na względzie, należy wskazać, iż przedstawiony do opiniowania projekt ustawy zawiera wiele zasadnych rozwiązań, niemniej jednak występują pewne kwestie, wskazane powyżej, które wymagają ponownego przemyślenia, uzupełnienia lub zmiany.