

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez

Warszawa, 5 grudnia 2025 r.

**Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego
Portu Komunikacyjnego**
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

reprezentowani przez:

PETYCJA W SPRAWIE ZMIANY PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA

Działając na podstawie udzielonych pełnomocnictw, których poświadczono za zgodność z oryginałem kopie dołączam do niniejszej petycji, w imieniu

(dalej łącznie: „**Zainteresowani**”),

niniejszym składam petycję w sprawie zmiany opublikowanego na stronie Rządowego Centrum

1. położonej w obrębie
2. , oraz położonych w obrębie
3. położonych w obrębie ,
4. **oraz** położonych w obrębie
5. oraz położonych w obrębie

Objęcie Nieruchomości Zainteresowanych Projektem Rozporządzenia jest niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹ w zw. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 29-29b Ustawy o CPK w zakresie, w jakim nakłada na Zainteresowanych nieproporcjonalne obowiązki wynikające z Zasad Gospodarowania.

I. Projekt Rozporządzenia

- ¹ K. Zaradkiewicz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, 2016, art. 64, Nb. 5.

Gospodarowania, uległy znacznemu zwiększeniu, w tym o obszar, na którym położone są Nieruchomości Zainteresowanych, co stanowi ograniczenie prawa własności.

4. Zasady Gospodarowania ograniczają: (i) możliwość swobodnego dysponowania nieruchomościami, w tym poprzez zakaz prowadzenia postępowań dotyczących podziału geodezyjnego działek czy konieczność uzyskania zgody Pełnomocnika Rządu ds. CPK na ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych, a także (ii) możliwość korzystania z rzeczy poprzez istotne utrudnienie ich zabudowy (zakaz uzyskiwania pozwolenia na budowę).
5. Na prawo własności składają się z kolei trzy podstawowe uprawnienia właścicielskie: **(i)** ius disponendi (prawo dysponowania rzeczą), **(ii)** ius possidendi (prawo posiadania rzeczy) oraz **(iii)** ius utendi et fruendi (prawo używania i pobierania pożytków z rzeczy).
6. Projekt Rozporządzenia oznacza powiększenie obszaru, na którym obowiązują Zasady Gospodarowania, a tym samym rozszerzenie ograniczeń w prawie własności.

II. Nieruchomości Zainteresowanych

7. Obszar objęty Projektem Rozporządzenia dotyczy m.in. Nieruchomości Zainteresowanych, w tym dawnych działek o numerach:
 - położonej w obrębie , która uległa podziałowi na działki nr
oraz
 - położonej w obrębie , która uległa podziałowi na działki nr
oraz
 - położonej w obrębie , która uległa podziałowi na działki nr
i
8. Zainteresowani przeprowadzili podział geodezyjny wyżej wymienionych działek z uwagi na objęcie ich decyzją nr 5/SPEC/2025 z 8 stycznia 2025 r. wydaną przez Wojewodę Mazowieckiego („**Decyzja Lokalizacyjna**”) tylko w części.
9. W ten sposób powstały działki, które ze względu na przeznaczenie ich pod wywłaszczenie w Decyzji Lokalizacyjnej zostały przeznaczone do realizacji inwestycji polegającej na budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz działki nieprzeznaczone do realizacji tej inwestycji.
10. Rozporządzenie Obszarowe nie może zatem obejmować działek, które celowo zostały geodezyjnie oddzielone od terenu, na którym będzie realizowana Inwestycja. Dotyczy to działek o numerach: .
Nie ma żadnego uzasadnienia w obejmowaniu tych działek Rozporządzeniem Obszarowym.
11. Z kolei działki o nr: **(i)** położone w obrębie **(ii)** ,
położone w obrębie **(iii)** ,
w obrębie , **(iv)** oraz położone w obrębie w ogóle nie były objęte Decyzją Lokalizacyjną, co jednoznacznie wskazuje na to, że Inwestycja nie będzie na nich realizowana.

Z publicznie dostępnych źródeł nie wynika, żeby działki te miały być objęte innymi inwestycjami infrastrukturalnymi realizowanymi przez Spółkę Celową („Inwestycja”) lub też są takimi inwestycjami objęte jedynie w marginalnym zakresie.

12. Działki nr _____, położone w obrębie _____ są zabudowane budynkami oraz instalacjami wchodzącymi w skład czynnego zakładu produkcyjnego spółki _____
Z kolei działki nr: _____ z obrębu _____; z obrębu _____ oraz _____ z obrębu _____ stanowią rezerwę terenową pod rozbudowę ww. zakładu lub infrastruktury towarzyszącej.
13. Pomimo powyższych okoliczności, Nieruchomości Zainteresowanych zostały w Projekcie Rozporządzenia objęte Zasadami Gospodarowania.
14. Oczywiście, także inne liczne działki ewidencyjne należące do Zainteresowanych zostały objęte Rozporządzeniem Obszarowym, jednak są one objęte Inwestycją lub są objęte w istotnym zakresie planami inwestycyjnymi Spółki Celowej (udostępnionymi na stronie internetowej Spółki Celowej). **Zainteresowani nie kwestionują objęcia takich nieruchomości Rozporządzeniem Obszarowym.**
15. Z uwagi na powyższe okoliczności Zainteresowani uważają, że w przypadku wejścia w życie Projektu Rozporządzenia, ograniczenia nim nałożone będą sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie zasady proporcjonalności ograniczeń praw.

III. Konstytucyjne ograniczenia prawa własności

16. Nałożenie ograniczeń wynikających z Zasad Gospodarowania na Nieruchomości Zainteresowanych na podstawie Projektu Rozporządzenia jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami ograniczania prawa własności.
17. Przepisami Konstytucji RP, które bezpośrednio odnoszą się do prawa własności, są art. 21 ust. 1 oraz art. 64, przy czym przepis ten stanowi uzupełnienie art. 21 ust. 1 Konstytucji.
18. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Przepis ten ma trojaki charakter: **(i)** wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, **(ii)** nakłada na władze publiczne zespół obowiązków oraz **(iii)** gwarantuje określone prawa podmiotowe.
19. Powyższa regulacja jako zasada ustrojowa formułuje nie tylko gwarancję ochrony prawa własności przysługującej poszczególnym podmiotom, ale wyraża gwarancję istnienia prawa własności oraz jej podstawowego charakteru. Aspekt przedmiotowy prawa własności, o którym mowa w art. 21 ust. 1 Konstytucji, łączy się z konstytucyjną powinnością państwa do ochrony tego prawa. Obejmuje on sferę nie tylko prawodawczą, ale również faktyczną sferę działania organów państwa, mających za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Aspekt

podmiotowy art. 21 ust. 1 Konstytucji ujawnia się w tym, że odnosi się do jednego z praw podstawowych jednostki i ma charakter wolności człowieka².

20. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdza powyższe konkluzje. W wyroku z 12 stycznia 1999 r.³ TK wskazał, że: „Zgodnie z art. 21 ust. 1 konstytucji *„Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”*. Wyrażona w cytowanym przepisie norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby.”.
21. Podobne stanowisko TK wyraził w wyroku z 5 marca 2001 r. wskazując, że: „Wyrażona w jej art. 21 ust. 1 norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji.”⁴.
22. Z powyższego wynika więc nie tylko fakt obowiązywania prawa własności jako zasady ustrojowej, ale związane z tym obowiązki państwa do odpowiedniego ukształtowania sytuacji tak prawnej, jak i faktycznej, która będzie to prawo chronić.
23. Art. 64 Konstytucji stanowiący uzupełnienie art. 21 ust. 1 Konstytucji potwierdza, że każdemu przysługuje prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, przyznając tym prawom równy stopień ochrony prawnej. W jednym ze swoich wyroków TK uznał, że „Korelatem wyrażonego w formule pozytywnej i w odniesieniu do uprawnionego *„prawa do własności i innych praw majątkowych”* jest ciężąca na ustawodawcy zwykłym powinność zapewnienia tym prawom majątkowym należytego poziomu ochrony prawnej.”⁵.
24. Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji formułuje zasady ograniczenia prawa własności, ograniczając się przy tym do przesłanki formalnej (wymóg ustawowy) oraz określenie maksymalnej granicy ingerencji w prawo własności (nienaruszalność istoty)⁶. Przepis ten nie stanowi jednak jedynej podstawy do ograniczenia prawa własności. Regulacja, która ogranicza prawo własności będzie musiała spełniać przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁷.
25. Prawo własności może zostać więc ograniczone, jeśli spełnione zostają następujące warunki:

² L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcinski, M. Wiacek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, Warszawa 2016, art. 21, Nb. 7-9.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00, podobnie TK w wyroku z dnia 21 maja 2001 r. SK 15/00.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05.

⁶ K. Zaradkiewicz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, 2016, art. 64, Nb. 8.

⁷ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 64, Nb. 5.

- 1) ograniczenie zostało wprowadzone w drodze ustawy,
 - 2) ograniczenie służy ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób,
 - 3) ograniczenie jest proporcjonalne,
 - 4) ograniczenie nie narusza istoty prawa własności.
26. Objęcie Nieruchomości Zainteresowanych Projektem Rozporządzenia nie odpowiada warunkom, jakie Konstytucja stawia możliwości ograniczenia prawa własności. Nieruchomości Zainteresowanych nie są przeznaczone pod realizację Inwestycji (lub są przeznaczone na ten cel tylko w marginalnym zakresie), co oznacza, że ich objęcie Zasadami Gospodarowania stanowi naruszenie zasady proporcjonalności. Ograniczenie to nie jest przydatne do osiągnięcia celu, jakim jest realizacja Inwestycji, ani nie jest konieczne. Ponadto, negatywne skutki ograniczenia prawa własności Zainteresowanych nie są rekompensowane przez korzyści wynikające z tego ograniczenia.

IV. Niezgodność z zasadą proporcjonalności

27. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji „*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane (...) tylko wtedy, gdy są konieczne (...)*”. W swoim orzecznictwie TK wyjaśniło znaczenie przepisu wskazując na trzy kryteria, które warunkują spełnienie zasady proporcjonalności, tj. a) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów (nakaz przydatności); b) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane (nakaz konieczności); c) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (nakaz proporcjonalności *sensu stricto*)⁸.

a. Nakaz przydatności ograniczenia

28. Nakaz przydatności oznacza, że organ nakładając ograniczenie jest zobowiązany ocenić, czy projektowane ograniczenia pozwalają mu na skuteczne osiągnięcie zamierzonych celów, jakie stoją za ograniczeniem prawa. Organ powinien w pierwszej kolejności poznać obiektywne prawidła oraz zjawiska dotyczące danej sytuacji, by dobrać odpowiednie środki prawne, które będą przydatne do osiągnięcia założonych celów⁹.
29. Projekt Rozporządzenia i związane z nim ograniczenia w prawie własności w postaci Zasad Gospodarowania nie korespondują z powyższą zasadą. Skoro dane ograniczenie powinno być przydatne do osiągnięcia danego celu, to w pierwszej kolejności należy go określić. Celem Projektu Rozporządzenia jest wprowadzenie takiego rodzaju ograniczeń w prawie własności w zakresie gospodarowania nieruchomościami, by wykonywanie praw właścicielskich nie utrudniało realizacji Inwestycji. Truizmem jest, że cel ten może dotyczyć tylko nieruchomości, na których Inwestycja będzie realizowana.

⁸ Tak TK w wyrokach z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98, oraz z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03.

⁹ L. Bosek, M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, 2016, art. 31, Nb. 112.

30. Tymczasem objęcie Zasadami Gospodarowania Nieruchomości Zainteresowanych, które nie są zupełnie przeznaczone na cele inwestycyjne CPK, nie może przyczynić się do realizacji tego celu.
31. Decyzja Lokalizacyjna jest podstawowym dokumentem wyznaczającym obszar, na którym w najbliższym czasie będzie realizowana Inwestycja. Ponieważ nie obejmuje ona całego szeregu Nieruchomości Zainteresowanych, objęcie ich Zasadami Gospodarowania, które ograniczają prawo do dysponowania nieruchomością, jest bezzasadne – nie przyczyni się to do realizacji celu ograniczenia prawa własności.
32. Na Radzie Ministrów jako organie państwa spoczywa obowiązek uchwalania regulacji prawnych z uwzględnieniem konstytucyjnego nakazu ochrony prawa własności. Tymczasem uchwalenie Projektu Rozporządzenia w dotychczasowym brzmieniu ograniczy prawo własności Zainteresowanych bez wpływu na możliwość realizacji Inwestycji, stanowiąc tym samym zbędne ograniczenie praw właścicielskich.
33. Jest to tym bardziej dolegliwe, że działki nr _____ położone w obrębie _____ są zabudowane budynkami oraz instalacjami wchodzącymi w skład czynnego zakładu produkcyjnego _____, co może negatywnie wpłynąć na wykonywaną w nim działalność gospodarczą. Ponadto działki nr: _____ z obrębu _____ z obrębu _____ oraz _____ z obrębu _____ stanowią rezerwę terenową pod rozbudowę tego zakładu lub infrastruktury towarzyszącej. Objęcie ich ograniczeniami utrudni rozbudowę zakładu i może zahamować rozwój działalności gospodarczej.

b. Nakaz konieczności

34. Ograniczenia praw konstytucyjnych muszą spełniać również nakaz konieczności. Oznacza to, że organ nakładający ograniczenia jest obowiązany korzystać ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa są ograniczane¹⁰.
35. Trybunał Konstytucyjny prezentował stanowisko, zgodnie z którym w przypadku, gdy możliwe jest osiągnięcie przez ustawodawcę zamierzonego celu przy użyciu środka mniej dolegliwego, pociągającego za sobą mniejsze ograniczenia praw i wolności, użycie przez ustawodawcę środka znacznie bardziej uciążliwego, prowadzącego do znacznego ograniczenia praw i wolności, wykracza poza to, co jest konieczne w demokratycznym państwie, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności¹¹.
36. Opublikowany Projekt Rozporządzenia stanowi regulację, która ogranicza prawa własności w sposób bardziej uciążliwy niż jest to konieczne dla realizacji Inwestycji, bowiem dotyczy działek, na których Inwestycja nie będzie realizowana.
37. Zgodnie z art. 28 ust. 4 Ustawy o CPK Rozporządzenie Obszarowe może obejmować całe działki ewidencyjne. Przepis ten nakłada zbyt daleko idące ograniczenia. Nie jest bowiem zasadne ograniczenie prawa własności w przypadku, gdy tylko część nieruchomości jest przeznaczona

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06.

na realizację Inwestycji. Sprowadzając ten przepis do absurdu, można byłoby próbować twierdzić, że skoro z działki ewidencyjnej o powierzchni 10 ha do realizacji Inwestycji przeznaczone jest jedynie 100 m², to ograniczenie prawa własności do całej działki jest w pełni zasadne. Takie ograniczenie jest jednak zbyt dolegliwe w odniesieniu do Projektu Rozporządzenia i Nieruchomości Zainteresowanych.

38. Jak wynika z Projektu Rozporządzenia, obszar obowiązywania Zasad Gospodarowania obejmuje również części nieruchomości przeznaczone pod inwestycje drogowe. Ich cechą jest to, że na pojedynczej działce nie zajmują one dużej powierzchni. Tymczasem z art. 28 ust. 4 Ustawy o CPK wynika, że nawet jeśli część działki byłaby zajęta pod drogę, to Zasady Gospodarowania stosują się nie tylko do tej części, ale do całości nieruchomości, co stanowi nadmierną ingerencję.
39. Zgodnie z nakazem konieczności ograniczenie powinno być jak najmniej dolegliwe, dlatego ograniczenia w prawie własności nie powinny w takich przypadkach dotyczyć całych działek geodezyjnych.
40. Działki o nr: (i) z obrębu , uległa podziałowi na działki nr oraz
(ii) z obrębu uległa podziałowi na działki nr 5 oraz
(iii) z obrębu uległa podziałowi na działki nr W wyniku przeprowadzenia podziału geodezyjnego powstały działki, na których – zgodnie z Decyzją Lokalizacyjną – miała być realizowana Inwestycja oraz działki, które nie były przeznaczone do tego celu. Na działkach nieobjętych Decyzją Lokalizacyjną i planami inwestycyjnymi Zainteresowani chcą swobodnie gospodarować. Tymczasem Projekt Rozporządzenia obejmuje również te działki.
41. Pomijając niekonstytucyjność art. 28 ust. 4 Ustawy o CPK, Projekt Rozporządzenia nakłada zbyt daleko idące ograniczenia, które nie są konieczne do realizacji Inwestycji. Prawodawca był w stanie stworzyć Projekt Rozporządzenia w taki sposób, by w mniejszym stopniu ingerował w prawo własności Zainteresowanych, tzn. objąć zakresem Rozporządzenia Obszarowego jedynie te działki, na których – w przeważającym zakresie – będzie realizowana Inwestycja, a pozostałe wyłączyć z tego obszaru.
42. Tymczasem w przypadku Nieruchomości Zainteresowanych Projekt Rozporządzenia dotyczy również wydzielonych geodezyjnie działek, na których nie będzie realizowana Inwestycja (lub mających marginalne znaczenie dla realizacji Inwestycji). Skutkuje to ograniczeniem prawa własności w stosunku do większej liczby działek niż jest to konieczne dla realizacji Inwestycji. Takie rozwiązanie stanowi więc naruszenie nakazu konieczności, a tym samym narusza konstytucyjność ograniczeń prawa własności.

c. Nakaz proporcjonalności *sensu stricto*

43. Nakaz proporcjonalności *sensu stricto* oznacza, że efekt danej regulacji powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Dokonać należy oceny, czy zalety danej regulacji przewyższają jej wady¹². Zasada ta oznacza nakaz takiego treściowego

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08.

ukształtowania danej regulacji prawnej, by zachowane zostały odpowiednio wyważone proporcje pomiędzy – z jednej strony – konstytucyjnymi wartościami usprawiedliwiającymi ingerencję, w tym zwłaszcza pomiędzy ważnością i stopniem realizacji tych wartości, a – z drugiej strony – stopniem ingerencji w dane konstytucyjne prawo lub wolność i związanej z tym uciążliwości dla jednostek¹³. Projekt Rozporządzenia nie spełnia również tego warunku.

44. Nakaz proporcjonalności *sensu stricto* wskazuje na konieczność badania efektywności danej regulacji przy równoczesnym uwzględnieniu ograniczenia praw konstytucyjnych. Własność jest konstytucyjnie chronionym prawem stanowiącym nie tylko podstawę funkcjonowania gospodarki rynkowej, ale przede wszystkim jedną z kluczowych zasad ustrojowych oraz praw człowieka. Konstytucja formułuje przesłanki ograniczania tego prawa, co tylko wzmacnia jego ochronę.
45. W przypadku objęcia Projektem Rozporządzenia Nieruchomości Zainteresowanych zachwiana zostaje proporcja pomiędzy osiągniętym celem a stopniem ingerencji prawodawcy w prawo własności Zainteresowanych. Przede wszystkim trudno zgodzić się, że jakikolwiek cel jest w tym wypadku realizowany, skoro Nieruchomości Zainteresowanych nie są przeznaczone do realizacji Inwestycji (lub przeznaczone tylko w bardzo niewielkim zakresie). Z kolei gdyby jednak przyjąć, że w jakikolwiek sposób ułatwi to realizację Inwestycji na sąsiednich nieruchomościach, to stopień ingerencji w prawo własności Zainteresowanych pozostaje zbyt wysoki w stosunku do ułatwienia w realizacji Inwestycji.

V. Podsumowanie

46. W związku z powyższym Zainteresowani wnoszą o zmianę Projektu Rozporządzenia i wykluczenie Nieruchomości Zainteresowanych z obszaru, na którym mają obowiązywać Zasady Gospodarowania.

pełnomocnik

Załączniki:

- pełnomocnictwa.

¹³ L. Bosek, M. Szydło, [w:] *M. Saffan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, 2016, art. 31, Nb. 122.

