



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

NASTĘPSTW, JAKIE DLA GMINY BARANÓW ORAZ JEJ MIESZKAŃCÓW,
WYNIKAJĄ Z USTAWY Z DNIA 10 MAJA 2018 R. O CENTRALNYM PORCIE
KOMUNIKACYJNYM

na zlecenie:

GMINY BARANÓW

SPORZĄDZONA: 9 WRZEŚNIA 2019 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

(1).	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)
(2).	Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1089 ze zm.)
(3).	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.)
(4).	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.)
(5).	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)
(6).	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 713)
(7).	Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1362)
(8).	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186)

II. DEFINICJE I SKRÓTY

DEFINICJE I SKRÓTY:	
(1).	„Opiniujący” Prof. dr hab. Marek Chmaj, radca prawny, Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie;
(2).	„Inwestycja” Centralny Port Komunikacyjny wraz z Inwestycjami Towarzyszącymi oraz innymi przedsięwzięciami związanymi z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego.
(3).	„ustawa CPK” Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1089 ze zm.);
(4).	„k.p.a.” Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.);
(5).	„k.c.” Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145)

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest określenie skutków, jakie wynikają dla Gminy Baranów oraz jej mieszkańców, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

IV. ANALIZA PRAWNA

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym określa zasady zarządzania przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, Inwestycjami Towarzyszącymi oraz innymi przedsięwzięciami związanymi z budową CPK (art. 1 ust. 1 ustawy CPK).

Adresatami ustawy będą jednostki samorządu terytorialnego oraz właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych na terenie planowanej Inwestycji i Inwestycji Towarzyszących.

Ustawa stanowi regulację szczególną w stosunku do innych obowiązujących aktów prawnych, w tym m. in.: k.p.a., ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186), oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) Z powyższego wynika, że mieszkańców Gminy obowiązują, określone w tej ustawie, zasady wywłaszczenia oraz wyceny ich nieruchomości, bez możliwości odwołania się do innych zasad uregulowanych w odrębnych aktach prawnych.

I. REALIZACJA INWESTYCJI – STRONA PODMIOTOWA

Podmiotami realizującymi Inwestycję będą m.in.: Pełnomocnik - sekretarz lub podsekretarz stanu z Ministerstwa Infrastruktury, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów (art. 4 ustawy CPK) oraz Spółka Celowa - spółka z ograniczoną odpowiedzialnością utworzona przez Skarb Państwa (art. 2 pkt 10 ustawy CPK).

W § 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. (Dz. U z 2019 r., poz. 438) sprecyzowano, że Pełnomocnikiem jest sekretarz stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu. Aktualnie funkcję tę pełni Pan Mikołaj Wild (<https://cpk.pl/pl/o-spolce/pelnomocnik>).

Natomiast w krajowym rejestrze przedsiębiorców pod numerem 0000759991 zarejestrowano Spółkę Celową o nazwie Centralny Port Komunikacyjny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie, przy al. Jerozolimskich 134.

II. AKTUALNE INFORMACJE O INWESTYCJI

Ze strony internetowej Inwestycji wynika, że „Centralny Port Komunikacyjny to planowany węzeł przesiadkowy między Warszawą i Łodzią, który zintegruje transport lotniczy, kolejowy i drogowy. W ramach tego projektu w odległości 37 km na zachód od Warszawy, na obszarze ok. 3.000 hektarów zostanie wybudowany Port Lotniczy Solidarność, który w ramach pierwszego etapu będzie w stanie obsługiwać 45 mln pasażerów rocznie, docelowo ma mieć przepustowość - 100 mln pasażerów rocznie.

W skład CPK wejdą też inwestycje kolejowe: węzeł w bezpośredniej bliskości portu lotniczego i połączenia na terenie kraju, które umożliwią przejazd między Warszawą a największymi polskimi miastami w czasie nie dłuższym niż 2,5 godz. Inwestycja powinna umożliwić stworzenie ponad 150 tys. nowych miejsc pracy. W rejonie CPK powstanie Airport City, w skład którego wejdą m.in. obiekty targowo-kongresowe, konferencyjne i biurowe” (<https://cpk.pl/pl/inwestycja>).

Według doniesień medialnych nowy port lotniczy prawdopodobnie zostanie zlokalizowany na terenie trzech gmin, położonych w trzech różnych powiatach. Chodzi o gminy Baranów, Teresin i Wiskitki (<https://www.forbes.pl/transport-i-logistyka/centralny-port-komunikacyjny-cpk-kiedy-budowa-jakie-koszty/x59q7vl>).

Według danych z 31 grudnia 2016 r., Gmina Baranów ma 5240 mieszkańców (por. *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2016 r., stan w dniu 31 grudnia 2016 r.*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny,

Szczególnymi zasadami gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego, możliwymi do zastosowania w omawianym rozporządzeniu, są m.in. (art. 29 ustawy CPK):

- prawo pierwokupu nieruchomości przez Spółkę Celową, z wyłączeniem samodzielnych lokali mieszkalnych, których pierwokup nie jest zasadny na tym etapie postępowania,
- uprawnienie Spółki Celowej do nabywania oraz zamiany nieruchomości dla realizacji celów określonych w ustawie,
- uprawnienie Pełnomocnika do wyrażania zgody na zawarcia umów dzierżawy i najmu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa i gmin wymienionych w rozporządzeniu oraz umów, które pozwalają na realizację inwestycji na tych nieruchomościach, również inwestycji o charakterze innym niż budowlany,
- uprawnienie Inwestora do wejścia na teren nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji Inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych,

Minister Infrastruktury, na mocy art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy CPK i art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy CPK uzyskuje prawo do uzgadniania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie spójności z celami ustawy.

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że akty planistyczne zostaną, przez Ministra Infrastruktury, podporządkowane Inwestycji. Natomiast zgodnie z obowiązującymi, ogólnymi przepisami, kompetencję do określania planu zagospodarowania przestrzennego mają jednostki samorządu terytorialnego. Każda powstająca inwestycja powinna być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub warunkami zabudowy - w sytuacji, w której nie uchwalono planu miejscowego. Obowiązująca, ogólna procedura, gwarantuje utrzymanie na danym terenie ładu przestrzennego. W regulacji ustawy CPK narzucono odwrotną kolejność

realizacji władztwa planistycznego: w pierwszej kolejności zostanie zaplanowana Inwestycja, a następnie, do niej, zostanie dopasowany ład przestrzenny.

Na terenach należących do Skarbu Państwa, a pozostających w użytkowaniu wieczystym mieszkańców Gminy Baranów, Pełnomocnik będzie mógł wyrażać zgodę na zawarcie umów, które pozwalają na realizację Inwestycji, m.in. umowy najmu, dzierżawy, oraz na ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych (np. służebności).

Z analizowanej ustawy wprost wynika, że prawo pierwokupu przysługujące Spółce Celowej ma pierwszeństwo przed podmiotami uprawnionymi do pierwokupu na podstawie przepisów odrębnych. Przykładowo dzierżawca nieruchomości rolnych, po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1362), zostanie pozbawiony prawa pierwokupu na rzecz Spółki Celowej (art. 29 ust. 4 ustawy CPK).

W omawianym rozporządzeniu wskazano na uprawnienia inwestora do wejścia na teren nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji Inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych (art. 30 ust. 1 ustawy CPK). Wskazane powyżej badania (m.in. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko) na tym etapie inwestowania, są konieczne do rzetelnego rozporządzenia planowania procesu inwestycyjnego. Niemniej, wejście na teren nieruchomości nie może nastąpić w sposób dowolny i nieoczekiwany. Przepisy ustawy CPK ustanawiają odpowiedni tryb zajęcia nieruchomości, przewidujący decyzję wojewody uprawniającą do wejścia na nieruchomość oraz mechanizm odszkodowawczy.

Konieczne jest również uprzednie skierowanie wystąpienia do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o zgodę na udostępnienie nieruchomości oraz uzgodnienie z nim przewidywanego sposobu, zakres i terminu korzystania z nieruchomości – choć nie jest to warunek konieczny. Brak zgody właściciela nie wyklucza możliwości zajęcia nieruchomości.

Ustawa CPK określa wariant, że w razie braku ów zgody, wejście na teren nieruchomości nastąpi na podstawie decyzji wojewody, która w tym przypadku jest obligatoryjna. Świadczy o tym zwrot użyty w art. 30 ust. 3 ustawy CPK: [...] wojewoda, na wniosek inwestora, **wyda**je decyzję o udostępnieniu nieruchomości. Istotne jednak z punktu widzenia mieszkańców Gminy Baranów (właściciele i/lub użytkownicy wieczystych nieruchomości) jest to, że obowiązek udostępnienia nieruchomości obwarowany jest także obowiązkiem przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego oraz przewidziano – o czym wspomniano wcześniej – obowiązek odszkodowawczy w razie wyrządzenia szkody na nieruchomości (art. 30 ust. 8 ustawy CPK).

Ustawa CPK w art. 31 rozszerza obowiązek informacyjny odnośnie omawianego rozporządzenia tj. ustawodawca zwraca uwagę na konieczność zamieszczenia informacji o ogłoszeniu rozporządzenia wraz z jego treścią na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej organów (m.in. Gminy Baranów), w prasie lokalnej oraz obwieszczenia w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie i miejscowości. Ma to na celu możliwie szerokie poinformowanie adresatów norm o zmienionym stanie prawnym.

Rozporządzenie, do dnia sporządzenia niniejszej opinii, nie zostało wydane. Niemniej, z doniesień medialnych i wypowiedzi Pełnomocnika wynika, że Centralny Port Komunikacyjny powstanie na terenie Gminy Baranów, Witki i Teresin.

Przygotowanie omawianej Inwestycji może również nastąpić poprzez ustalenia planu rezerwacji. W art. 28 ust. 5 ustawy o CPK wskazano, że w przypadku wejścia w życie – dla obszaru objętego Rozporządzeniem – planu rezerwacji, dla nieruchomości znajdujących się na tym obszarze, stosuje się wyłącznie ustalenia planu rezerwacji.

Plan rezerwacji to zarządzenie Wojewody stanowiące akt prawa miejscowego. Rezerwacja terenu dokonywana jest w formie planu rezerwacji, który obejmuje całe działki ewidencyjne i składa się z części tekstowej i graficznej (art. 32 ust. 1, 3, 5 ustawy CPK). Oznacza to, że obszar rezerwacji zostanie ograniczony do konkretnej lokalizacji – będzie on zatem węższy (dokładniejszy) niż na podstawie omawianego

wcześniej Rozporządzenia. Działki usytuowane na terenie planowanej Inwestycji, decyzją wojewody, mogą zostać zarezerwowane na okres dwóch lat (art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy CPK). Wojewoda na wniosek Spółki Celowej przygotowuje plan rezerwacji obejmujący całe działki ewidencyjne.

Rezerwacja, zastępująca środki prawne stosowane na mocy rozporządzenia Rady Ministrów dot. przygotowania obszaru inwestycji, stanowi proporcjonalny środek oddziaływania na sferę prawa własności nieruchomości, związaną z koniecznością przygotowania i realizacji inwestycji celu publicznego, co nastąpić musi również przed wywłaszczeniem nieruchomości, w postaci zamrożenia inwestycyjnego.

Na nieruchomościach objętych planem rezerwacji będzie obowiązywał zakaz wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 33 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 ustawy CPK).

Rezerwacja dokonywana jest na wniosek Spółki Celowej na maksymalny i niechybny okres 2 lat. Rezerwacja wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz jest uzależniona od ich wyniku.

Przebieg konsultacji społecznych w zakresie projektu planu rezerwacji został określony w art. 36 ustawy CPK. Ustawa CPK w sposób szczegółowy uregulowała zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych, wskazując na konieczność odpowiedniego poinformowania o ich rozpoczęciu i przebiegu, a także wyznaczając podstawowe formy konsultowania (określone poniżej) i umożliwiając poszerzenie konsultacji o inne metody. Szczegółowe zasady oraz termin konsultacji ogłasza wojewoda w formie obwieszczenia.

Zgodnie z ustawy CPK konsultacje mogą przebiegać w dwóch formach:

- poprzez składanie uwag do projektu planu rezerwacji przez okres 30 dni od dnia dokonania obwieszczenia oraz
- w formie dyskusji publicznej, która powinna odbyć się nie wcześniej niż 7 dni po wydaniu obwieszczenia o dyskusji.

Zwieńczeniem konsultacji społecznych jest sporządzenie i publikacja raportu, zawierającego m. in. odniesienie do każdej ze zgłoszonych uwag. Sporządzenie raportu jest obowiązkowe jak również zamieszczenie jego treści wraz ze zgłoszonymi uwagami na stronie Biuletynu Informacji Publicznej oraz w siedzibie urzędu wojewódzkiego i urzędu gminy (art. 36 ust. 10 ustawy CPK).

W ustawie nie określono skutków, jakie przeprowadzone konsultacje będą miały dla zaprojektowanego planu rezerwacji. Analizowana regulacja nie zapewnia właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości z obszarów objętych planem rezerwacji należytej ochrony. Ustawodawca w żadnym miejscu nie wskazał, kiedy, po spełnieniu jakich kryteriów, zgłoszone uwagi lub głos w dyskusji jest wiążący dla podmiotów określających plan rezerwacji. Treść raportu w żadnej mierze nie obliguje wojewody do zmiany lokalizacji Inwestycji. Z tego względu konsultacje społeczne odbędą się wyłącznie *pro forma*. Pomimo, że wyniki tych konsultacji nie są dla wojewody wiążące przy wydawaniu planu, podlegają jednak rozważeniu wraz z innymi okolicznościami.

IV. PROCEDURA WYWŁASZCZENIOWA

Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, wojewoda, na wniosek Spółki Celowej, wydaje decyzję o ustaleniu lokalizacji Inwestycji (art. 40 ust. 1 ustawy CPK). Sposób dokonania lokalizacji inwestycji celu publicznego, następuje zatem w drodze decyzji administracyjnej, która jednocześnie wywołuje skutek prawnorzeczowy wobec nieruchomości nią objętych (wywłaszczenie, ustanowienie ograniczeń w sposobie korzystania z terenu).

W art. 38 ust. 3 ustawy CPK wskazano, że organ wydający w/w rozstrzygnięcie nie jest związany pierwotnymi ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Lokalizacji inwestycji można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli określona lokalizacja Inwestycji będzie sprzeczna z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wówczas rada gminy zobowiązana jest uchylić

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w tej części, w której jest on niezgodny z decyzją o lokalizacji Inwestycji. Dzieje się to z uwagi na skalę w/w Inwestycji i przepisy, które nakazują zastosowanie szczególnego trybu jej lokalizowania. W innych okolicznościach, procedura opisana powyżej, byłaby odwrotna.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Analiza ustawy CPK wskazuje, że przy realizacji Inwestycji żadne normy ładu planistycznego nie będą obowiązywały. Co więcej, to decyzja wydana przez wojewodę, w zakresie lokalizacji Inwestycji, ukształtuje nowy ład przestrzenny.

Jednym z elementów decyzji, określającej lokalizację Inwestycji, będzie wykaz nieruchomości lub ich części podlegający wywłaszczeniu oraz wykaz nieruchomości lub ich części, wobec których ograniczony zostanie sposób korzystania (art. 40 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy CPK).

Decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wydaje wojewoda, zaś organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa tj. Minister Infrastruktury (art. 40 ust. 1 ustawy CPK). W decyzji zawiera się typowe ustalenia lokalizacyjne, dotyczące m. in. linii rozgraniczających teren inwestycji, charakterystyki i wymagań dotyczących inwestycji, w tym w zakresie powiązania z siecią transportową.

Ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK doręczana jest również wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) o czym stanowi art. 45 ustawy CPK. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy decyzja wywołuje skutki dla funkcjonowania

gmin m.in. w zakresie obowiązku uchylecia planów miejscowych albo ustanowienia terenu zamkniętego.

Należy wskazać, że wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia należnego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości następuje z dniem doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. Kwestie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia zostaną jednak szczegółowo omówione w dalszej części niniejszej analizy.

Wracając do kwestii definicji decyzji ostatecznej, to pojęcie to jest uregulowane w art. 16 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, decyzja ostateczna to taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Innymi słowy decyzja wydana w I instancji uzyskuje cechę ostateczności w sytuacji, gdy strona w ustawowym terminie nie wniosła odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo gdy wszystkie strony zrzekły się prawa do odwołania. Odnośnie decyzji wydanej przez organ II instancji, to staje się ona ostateczna z chwilą jej wydania (tak: P. Przybysz red., Komentarz do art. 16 k.p.a., *LEX el.*, 2019).

Z powyższego przepisu wynika, że aby decyzja o ustaleniu lokalizacji Inwestycji stała się ostateczna musi dojść do:

- niewniesienie w ustawowym terminie odwołania przez stronę np. właściciel nieruchomości objętej wykazem nie złoży odwołania do Ministra Infrastruktury;
- wszystkie strony (tu właściciele objętych wykazem kilku nieruchomości) zrzekną się prawa do wniesienia odwołania.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wywołuje także szereg innych skutków prawnych, m. in. stanowiąc podstawę uzyskania pozwolenia na budowę i wiążąc organ wydający to pozwolenie. Jest również podstawą do dokonywania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości, w zakresie skutków prawnorzeczowych.

Dalszą konsekwencją nabycia prawa własności wywłaszczonych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa jest wygaśnięcie ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości oraz wygaśnięcie użytkowania wieczystego. W przypadku ograniczonych praw rzeczowych chodzi tu o użytkowanie, służebność, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę (art. 244 k.c.). Niemniej jeśli właściciele ponieśli rzeczywistą szkodę z tytułu wygaśnięcia wspomnianych praw, mogą wystąpić o odszkodowanie do Spółki Celowej (art. 50 ust. 4 ustawy o CPK).

Właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości zobowiązani będą do wydania nieruchomości objętych wykazem w terminie 120 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji Inwestycji. W niektórych przypadkach zajęcie nieruchomości może nastąpić niezwłocznie po wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji Inwestycji.

Właściciele lub użytkownicy wieczysti wywłaszczonych nieruchomości, zabudowanych budynkiem mieszkalnym zobowiązani będą do opróżnienia budynków i przeprowadzenia się do lokali zamiennych (art. 52 ust. 6 i ust. 7 ustawy CPK).

Wojewoda w uzasadnionych przypadkach, w sytuacji, w której jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (art. 108 k.p.a.) lub ważny interes gospodarczy, może przyspieszyć zajęcie wywłaszczonych nieruchomości. Wówczas wojewoda wyda decyzje o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, której nada rygor natychmiastowej wykonalności. W konsekwencji wywłaszczenie nastąpi z chwilą wydania decyzji przez organ pierwszej instancji - wojewodę. Pretekst, do skorzystania z przyspieszonego trybu wywłaszczenia, może stanowić np. konieczność niezwłocznego udostępniania nieruchomości wykonawcy, z uwagi na grożące Spółce Celowej - Zamawiającemu, wysokie kary umowne ze zwłokę. Wskazana sytuacja może zostać zakwalifikowana, jako ważny interes strony - Spółki Celowej lub ważny interes gospodarczy.

Właścicielom i użytkownikom wieczystym wywłaszczonych nieruchomości przysługuje prawo do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Niemniej złożenie skargi nie wstrzymuje wykonalności rozstrzygnięć. W art. 84 ustawy CPK wyłączono prawo sądu do wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji na wniosek skarżącego.

Podsumowując, z momentem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów, Gmina straci kompetencję do sprawowania władztwa planistycznego na określonym w rozporządzeniu obszarze, zaś właściciele nieruchomości położonych na terenie obszaru przeznaczonego na planowanie Inwestycji, pozbawieni zostają swobodnego zarządu swoją własnością. Natomiast procedura odwoławcza odbywa się z udziałem podmiotów, które są zaangażowane w realizację Inwestycji i pośrednio biorą udział w realizacji wywłaszczenia: Spółki Celowej – spółki Skarbu Państwa i Pełnomocnika, który pochodzi z Ministerstwa Infrastruktury. Z tego względu, procedura odwoławcza w administracyjnym toku instancji nie będzie obiektywna.

V. ODSZKODOWANIE

Właścicielom i użytkownikom wieczystym wywłaszczonych nieruchomości przysługuje prawo do odszkodowania (art. 58 ust. 1 ustawy CPK) lub, za zgodą właściciela, uzyskania nieruchomości zamiennej.

Postępowanie w sprawie wypłaty odszkodowania jest wszczynane na wniosek właściciela wywłaszczonej nieruchomości, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o wydaniu przez organ decyzji o ustaleniu lokalizacji Inwestycji.

Po otrzymaniu zawiadomienia właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości wzywa Spółkę Celową do przedstawienia oferty nieruchomości zamiennych lub rozpoczęcia negocjacji dotyczących wysokości odszkodowania.

W przypadku skorzystania przez właściciela lub użytkownika wieczystego z opcji nieruchomości zamiennych, Spółka Celowa zobowiązana jest do przedstawienia przynajmniej dwóch propozycji nieruchomości zmiennych. W ustawie nie

określono szczegółowych zasad przyznawania nieruchomości zamiennych, w tym w szczególności kryteriów, które te nieruchomości powinny spełniać. Na podstawie analizowanej ustawy Spółka Celowa może właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wyłączonej nieruchomości zaproponować nieruchomości zamienną, zlokalizowaną w innym województwie i o innym przeznaczeniu.

Właściciele lub użytkownicy wieczystości, którzy wniosą o rozpoczęcie negocjacji dotyczących wysokości odszkodowania, otrzymają ofertę wykupu, zgodną z wynikami ekspertyzy przygotowanej przez rzeczoznawców majątkowych dla całego obszaru objętego planem rezerwacji.

Przy ustaleniu wartości rynkowej nieruchomości pod uwagę zostaną wzięte następujące kryteria: 1) rodzaj, 2) położenie, 3) sposób użytkowania, 4) dotychczasowe przeznaczenie (wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), 5) stan nieruchomości oraz 6) aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

W odniesieniu do sposobu określania wartości nieruchomości wskazano, iż w przypadku, gdy cel wyłączenia powoduje jej wzrost, wartość nieruchomości powinna być określona według dopuszczalnego sposobu użytkowania wynikającego z celu wyłączenia.

Ekspertyzy będą przygotowane na koszt i zlecenie Spółki Celowej (art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy CPK i art. 47 ustawy CPK). Z tego względu Opiniujący zwraca uwagę na wątpliwą niezależność wycen.

VI. SKUTKI REALIZACJI INWESTYCJI DLA GMINY BARANÓW

Planowana Inwestycja ma zająć obszar ok. 3.000 hektarów. Jako miejsce lokalizacji Inwestycji wskazuje się teren trzech gmin: Baranów, Teresin i Wiskitki, położonych w trzech różnych powiatach.

Realizacja Inwestycji lub zarządzanie Inwestycją, położoną w granicach administracyjnych trzech jednostek samorządu terytorialnego, może okazać się dla zarządcy skomplikowana. Z tego względu Opiniujący wskazuje na ryzyko skorzystania przez Radę Ministrów z możliwości połączenia dwóch lub trzech gmin w jedną.

Wskazane ryzyko jest realne, z uwagi na fakt, że już w analizowanej ustawie szereg kompetencji przysługujących gminie zostało przekazanych wojewodzie.

Uprawnienie Rady Ministrów wynika z art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanym przepisem upoważniającym, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, ma prawo do łączenia, dzielenia lub zniesienia gminy oraz ustala ich granice. Wówczas organy jednostek samorządu terytorialnego rozwiązują się z mocy prawa.

Konsekwencją wskazanej regulacji będzie utrata podmiotowości przez Gminę Baranów oraz utrata terytorialnej autonomii przez mieszkańców gminy.

V. KONKLUZJE

- 1) USTAWA CPK REALIZUJE WYŁĄCZNIE INTERES RZĄDU I SKARBU PAŃSTWA. PROCEDURA WYWŁASZCZENIOWA ZOSTAŁA OKREŚLONA W SPOSÓB ZDETERMINOWANY NA REALIZACJĘ INWESTYCJI, BEZ POSZANOWANIA PRAWA WŁASNOŚCI MIESZKAŃCÓW GMINY BARANÓW;**

- 2) DZIAŁKI POŁOŻONE NA TERENIE PLANOWANEJ INWESTYCJI ZOSTANĄ ZAREZERWOWANE NA DWA LATA, CO SPOWODUJE ZAKAZ WYDAWANIA, W**

STOSUNKU DO TYCH DZIAŁEK, POZWOLEŃ NA BUDOWĘ LUB DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY;

- 3) PROCEDURA PRZYGOTOWANIA INWESTYCJI W PRZEWAŻAJĄCEJ MIERZE DOTYCZY WYWŁASZCZENIA NIERUCHOMOŚCI POŁOŻONYCH NA TERENIE PRZYSZŁEGO CENTRALNEGO PORTU KOMUNIKACYJNEGO;**
- 4) ZAJĘCIE WYWŁASZCZONYCH NIERUCHOMOŚCI NASTĄPI W TERMINIE 120 DNI OD DNIA DORĘCZENIA ZAWIADOMIENIA O WYDANIU DECYZJI O USTALENIU LOKALIZACJI INWESTYCJI;**
- 5) DECYZJE DOTYCZĄCE ZAJĘCIA NIERUCHOMOŚCI BĘDĄ WYKONALNE NATYCHMIASTOWO, POMIMO ZŁOŻENIA SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO;**
- 6) POZBAWIENIE PRAWA WŁASNOŚCI LUB UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO NIERUCHOMOŚCI NASTĄPI W ZAMIAN ZA:
 - a. NIERUCHOMOŚĆ ZAMIENNĄ, PRYZNANĄ WEDŁUG UZNANIA SPÓŁKI CELOWEJ, ZLOKALIZOWANĄ NP. W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM LUB**
 - b. KWOTĘ ODSZKODOWANIA USTALONĄ DOWOLNIE, W OPARCIU O NIEJASNE KRYTERIA, NA PODSTAWIE EKSPERTYZY PRZYGOTOWANEJ PRZEZ RZECZOZNAWCÓW MAJĄTKOWYCH WYBRANYCH I OPŁACONYCH PRZEZ SPÓŁKĘ CELOWĄ. NIERUCHOMOŚCI BĘDĄ WYCENIANE ZGODNIE Z ICH PIERWOTNYM PRZEZNACZENIEM, Z POMINIĘCIEM CELU, NA JAKI ZOSTANĄ WYWŁASZCZONE;****
- 7) SZEREG KOMPETENCJI WÓJTÓW I BURMISTRZÓW, W ZAKRESIE WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO, ZOSTAŁ PRZEKAZANY WOJEWODZIE;**
- 8) W CELU UŁATWIENIA REALIZACJI INWESTYCJI, A NASTĘPIE SPRAWOWANIA ZARZĄDU NAD INWESTYCJĄ ZLOKALIZOWANĄ NA TERENIE KILKU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, RADA**

MINISTRÓW MOŻE ZLIKWIDOWAĆ GMINĘ BARANÓW, W CELU POŁĄCZENIA JEJ Z JEDNĄ LUB KILKOMA OKOLICZNYMI GMINAMI;

9) KONSEKWENCJĄ POŁĄCZENIA GMIN BĘDZIE UTRATA PODMIOTOWOŚCI PRZEZ GMINĘ BARANÓW ORAZ UTRATA TERYTORIALNEJ AUTONOMII PRZEZ MIESZKAŃCÓW GMINY;

10) INFRASTRUKTURA TECHNICZNA GMINY, KANALIZACJA ORAZ OCZYSZCZALNIE ŚCIEKÓW, NA SKUTEK REALIZACJI INWESTYCJI, STANĄ SIĘ NIETYDOLNE. INFRASTRUKTURA GMINY NIE JEST PRZYGOTOWANA NA OBSŁUGĘ DODATKOWYCH 45 MLN, A DOCELOWO 100 MLN OSÓB ROCZNIE ORAZ STAŁĄ OBSŁUGĘ 150 TYS. PRACOWNIKÓW INWESTYCJI.

11) REALIZACJA BUDOWY INWESTYCJI NIE GWARANTUJE ZATRUDNIENIA LOKALNYCH PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACOWNIKÓW.

VI. REKOMENDACJE

Z uwagi na wskazane zagrożenia dla mieszkańców Baranowa, Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, powinna podjąć wszelkie możliwe działania, w tym formy protestu i zrzeszania się, mające na celu ochronę praw właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zagrożonych wywłaszczeniem.

W celu zachowania podmiotowości przez Gminę Baranów oraz obrony praw mieszkańców, których nieruchomości mogą podlegać wywłaszczeniu, Należy rozważyć utworzenie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 172 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.); przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do zrzeszania się. Jednocześnie ustrojodawca zobowiązuje ustawodawcę do szczegółowego określenia, w jakich formach i na jakich zasadach jednostki te mogą się zrzeszać. Stowarzyszenia gmin mogą być tworzone przez gminy, w tym również z powiatami i województwami. Art. 84

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia. Stowarzyszenia gmin powstają na podstawie art. 84 i 84a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach.

Zasady, a także ich organizacja i tryb pracy zgodnie z którymi funkcjonują takie stowarzyszenia, są określane w ich statutach. Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną, tzn., że m.in. może być stroną umów oraz posiada zdolność do występowania w procesie sądowym w charakterze strony.

Stowarzyszenie, w zależności od statutowych celów ma prawo np. do: prowadzenia mediacji w sprawach spornych między zrzeszonymi gminami a administracją rządową i samorządową, integrowania działań gmin zrzeszonych w stowarzyszeniu zmierzających do szybkiego usunięcia negatywnych skutków działalności osób prawnych i fizycznych naruszających ważne interesy gmin, inicjowania i wspierania kulturalnego rozwoju stowarzyszonych gmin, w tym ochrony i promocji dorobku kulturalnego, wspierania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju ekonomicznego i społecznego gmin (por. statutowe cele Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich cytowane [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki,, LexisNexis 2013).

Podsumowując, zrzeszenie się Gminy Baranów z inną lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego pozwoli na skuteczniejszą i donioślejszą obronę interesów adresatów ustawy o centralnym Porcie Komunikacyjnym. Stowarzyszenie gmin będzie mogło zawalczyć o godną procedurę wywłaszczenia.

Prof. dr hab. Marek Chmaj

radca prawny