

Ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym

Regulation on the Central Communication Port



Piotr Świątecki

*mgr inż. budownictwa, mgr
prawa*

*Dyrektor Biura Spraw
Senatorskich Kancelarii Senatu*

Piotr.swiatecki@gmail.com,

Streszczenie: W artykule autor przedstawia przepisy ustawy z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Skupia się na postanowieniach tej ustawy i jej miejscu w systemie prawa, wskazując też te elementy, które w omawianym akcie nie zostały przesądzone. Relacjonuje przepisy wskazanej wyżej ustawy odnoszące się do organizacji administracji publicznej, prowadzącej inwestycję, oraz ułatwień dotyczących lokalizacji, zarządzania, obrotu nieruchomościami i innych formalności związanych z budową portu.

Słowa kluczowe: *Ustawa; Centralny Port Komunikacyjny*

Abstract: In the article the author presents the regulations from the act of 10th May 2018 about Central Communication Port. Author focuses on the provisions of this law and its place in the legal system, emphasizing the elements which were not well defined in the act's text. He describes the regulations of the act that are related to the organization of the public administration which carries out the investment, and other regulations that are also related to the facilities location, management, real estate trading and other formalities connected with Port's construction.

Keywords: *Regulation; Central Communication Port*

W opracowaniach sporządzanych w latach dziewięćdziesiątych ub. wieku dla polskiej administracji przez zagraniczne, renomowane ośrodki eksperckie z Japonii, Zachodniej Europy i Ameryki znajdziemy opinie, że Europa Środkowa czeka na nowy, międzykontynentalny port lotniczy. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza powstało również wiele polskich opracowań, analiz i ekspertyz zmierzających do podobnych konkluzji z podkreśleniem, że port ten powinien ubogacić Polskę. Odnoszenie się do tej bogatej literatury sprzed lat, w znacznej części zdezaktualizowanej, nie ma dziś uzasadnienia, chyba że ktoś chce post factum ocenić trafność przewidywań i prognoz. Powinniśmy skupić się raczej na tym, co jest dziś i na tym, co ma nastąpić w przyszłości. Roma locuta, causa finita – zapadła decyzja najwyższych władz RP, że Centralny Port Komunikacyjny powstanie i dyskusja o celowości tego przedsięwzięcia została tym sposobem przecięta; dopiero przyszłość wykaże, czy definitywnie. Odnosząc się do obecnego stanu spraw ten artykuł poświęcam treści ustawy z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (dalej określanej po prostu jako Ustawa). Piszę o tym, co w Ustawie jest, i co projektodawcy w niej z premedytacją pominęli. Piszę też o miejscu Ustawy w systemie polskiego prawa. Abstrahu-

ję natomiast od szczegółowych kwestii ekonomicznych i logistycznych, związanych z projektowaną inwestycją, bowiem zasługiwałyby one nie na krótkie omówienie, lecz na obszerną, interdyscyplinarną, zespołową publikację książkową. Nie mam zresztą wątpliwości, że takie książki będą się ukazywać.

Proces legislacyjny

Postępowanie zmierzające do uchwalenia Ustawy rozpoczęło się od rekomendacji KERM przyjętej 17 marca 2017 r. Komitet zdecydował wówczas o budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK); wcześniej mowa była raczej o nowym porcie lotniczym połączonym z sieciami komunikacji kolejowej i drogowej. Miesiąc później, 27 kwietnia 2017 r., Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ustanowienia pełnomocnika Rządu ds. CPK; 9 maja ub. roku taki pełnomocnik – Mikołaj Wild - został powołany i przystąpił do wstępnych prac programowych. 7 listopada 2017 r. Rząd uchwałą nr 173/2017 akceptował koncepcję przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Przygotowana przez Pełnomocnika Koncepcja zakłada przemodelowanie kierunków polityki transportowej Pań-

stwa w celu oparcia jej o system tzw. piasty i szprych (Hub&Spoke). W tym systemie centralną rolę będzie odgrywać CPK, stanowiąc punkt odniesienia do rozwoju pozostałych zasadniczych inwestycji transportowych (drogowych, kolejowych oraz lotniskowych). Ważne, byśmy zdawali sobie sprawę z wagi tej rewolucyjnej koncepcji; obecny system transportowy Państwa (w sensie sieciowym, infrastrukturalnym) kształtował się przez stulecia i to spontaniczne w dużej mierze procesy społeczne i gospodarcze doprowadziły m.in. do tego, że środkiem ciężenia infrastruktury stało się stołeczne miasto Warszawa. To przecież od stołecznej średnicy tradycyjnie zaczyna się współcześnie projektowanie kolejowego rozkładu jazdy. Tymczasem planując budowę CPK przewiduje się przeniesienie tego, transportowego środka ciężkości Rzeczypospolitej na południowy zachód i dostosowanie do jego nowej lokalizacji sieci połączeń na terenie kraju.

Prace programowe doprowadziły do konkluzji, że realizacja przedsięwzięcia nie jest możliwa bez zmian na poziomie ustawowym. Pełnomocnik rządu ds. CPK projektując Ustawę uznał bowiem, że w obecnym stanie prawnym nie uda się zapewnić właściwego poziomu koordynacji bez zastosowania szczególnych instrumentów, bowiem brak rozwiązań prawnych porządkujących i usprawnia-

jących proces realizacji koncepcji stanowi zagrożenie dla powodzenia podejmowanych działań.

Zaowocowało to projektem ustawy, 27 kwietnia 2018 r. skierowanym przez Premiera do Sejmu (druk sejmowy nr 2473). Sejm już 10 maja uchwalił Ustawę, a Senat przyjął ją bez poprawek 16 maja. Projekt przebiegł przez parlament w czasie krótszym, niż miesiąc.

Ustawa ma być formalną podstawą realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego, inwestycji towarzyszących, tworzących system transportowy oparty o centralne położenie CPK, oraz innych zadań, w tym inwestycyjnych (także rewitalizacyjnych), ujętych w programie wykonawczym w stosunku do ustawy.

Tytuł nie oddaje w pełni treści ustawy, koncentrującej się na wybranych problemach; na kompetencjach Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego, na zadaniach spółki celowej tworzonej w celu realizacji programu, na wyłączeniach, odszkodowaniach, sprawozdaniach oraz ułatwieniach dotyczących procesu inwestycyjnego. Ustawa nie odnosi się natomiast do kwestii eksploatacyjnych CPK, choć mogą one również wymagać formalnej regulacji na poziomie ustawowym. Nie ma w niej również przepisów dotyczących finansowania przedsięwzięcia. Nie przesądzono w niej także lokalizacji CPK. Generalnie – Ustawa nie obejmuje wszystkich zagadnień dotyczących CPK. Interesujący jest również fakt, iż zakres przedmiotowy Ustawy nie został w jej treści przesądzony. Prócz zasadniczej Inwestycji – zdefiniowanej jako budowa CPK wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania, w szczególności – niezbędnymi do obsługi ruchu lotniczego – Ustawa obejmuje również Inwestycje Towarzyszące, tj. inwestycje celu publicznego określone w wykazie wydanym przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia. Innymi słowy – to Rząd, aktem wykonawczym, ustali zakres obowiązywania szczególnych przepisów Ustawy. Wnikliwa lektura przepisów działu IV Ustawy, odnoszącego się do Inwestycji Towarzyszących, prowadzi do wniosku, iż wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów może obejmować szczególnym reżimem obiekty w całym kraju. Przepis bowiem wymaga jedynie, by Inwestycje Towarzyszące miały znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Centralnego Portu Komunikacyjnego, rozwoju krajowego systemu transportowego i przesyłowego

jak również rozwoju i integracji aglomeracji powiązanych z inwestycją. Decyzja Rządu podjęta na podstawie omawianego upoważnienia może doprowadzić do tego, że zakres stosowania Ustawy będzie zaskakująco szeroki. Sprowadzając rzecz całą do nieprawdopodobnego paradoksu można uznać, że w zasadzie każda inwestycja transportowa w Polsce będzie mogła w przyszłości zostać zakwalifikowana jako Inwestycja Towarzysząca CPK w rozumieniu Ustawy !!

Należy tu jednak zastrzec, że wykaz Inwestycji Towarzyszących nie jest tożsamy z określeniem obszaru specjalnego (patrz dalej wyjaśnienie w tym artykule), w którym obowiązują uproszczenia w zakresie prawa inwestycyjnego.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK

W Ustawie dominują bowiem liczne szczególne przepisy stanowiące odstępstwo od powszechnie obowiązującego prawa inwestycyjnego (w szerokim rozumieniu). Jednak nim się nad nimi pochylę, chcę zwrócić uwagę na szczególne znaczenie przepisów działu II rozdziału 1 Ustawy. Oto pełnomocnik rządu ds. budowy CPK, dotąd mający umocowanie jedynie w rozporządzeniu rządu, który w każdej chwili mógł urząd ten zlikwidować, otrzymał ustawowe podstawy działania. Likwidacja urzędu pełnomocnika ds. CPK będzie więc wymagała zmiany Ustawy; trudniej będzie znieść urząd pełnomocnika, niż znieść urząd ministra infrastruktury i na przykład powierzyć sprawy transportu ministrowi kultury (wystarczy do tego rozporządzenie atrybucyjne). Pełnomocnik ds. CPK będzie powoływany przez Premiera, lecz ulokowany zostanie jako jeden z zastępców (sekretarz lub podsekretarz stanu) w urzędzie ministra właściwego do spraw transportu. Dzięki takiej procedurze uzyska znaczącą niezależność (jako powołany przez szefa rządu) ale jednocześnie możliwość korzystania z aparatu wykonawczego resortu (w ustawie przewidziano, że obsługę pełnomocnika rządu do spraw CPK zapewnia urząd ministra właściwego do spraw transportu).

Dodatkowe merytoryczne wsparcie pełnomocnik uzyska w spółce celowej, tworzonej przez Prezesa Rady Ministrów w celu zapewnienia przygotowania i realizacji inwestycji oraz koordynacji i kontroli realizacji przedsięwzięć. Spółka powstanie z kapitałem zakładowym nie mniejszym, niż 10 mln zł, opłaconym z budżetu Państwa. To nie koniec regulacji przesądających o szczególnym usy-

tuowaniu pełnomocnika rządu ds. CPK. Oto Ustawa wskazała, iż minister właściwy do spraw transportu będzie wykonywał swoje zadania w odniesieniu do Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Przedsiębiorstwa Państwowego „Portu Lotnicze” oraz nadzór nad Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego zawsze i wyłącznie za pośrednictwem pełnomocnika. Wskazane tu funkcje stanowią znaczącą część kompetencji konstytucyjnego ministra właściwego do spraw transportu, który – wobec podporządkowania Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego Premierowi – dysponuje również ograniczonymi narzędziami w stosunku do kolei. Co więcej, projekty zmian strategicznych dokumentów rządowych w zakresie infrastruktury, takich jak Krajowy Program Kolejowy i Program Budowy Dróg, mają być opiniowane przez Pełnomocnika przed przedłożeniem Radzie Ministrów. Można więc w uproszczeniu stwierdzić, że uruchomienie realizacji CPK pociąga za sobą podział kompetencji administracyjnych w transporcie pomiędzy dwa istotne organy centralne: ministra właściwego do spraw transportu i pełnomocnika ds. budowy CPK.

Obszar specjalny

Obszar specjalny to, zgodnie z teorią prawa administracyjnego, terytorium, na którym obowiązują szczególne regulacje prawne. Na podstawie ustawy o CPK zostanie właśnie wyznaczone takie terytorium, objęte szczególnym reżimem prawnym. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, wskaże gminy lub ich części, na terenie których, w celu przygotowania inwestycji, stosowane będą szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wydając to rozporządzenie Rząd uwzględni wyniki analiz przestrzennych, środowiskowych, ekonomicznych i technicznych. W ten sposób zostanie wyznaczony obszar niezbędny do zapewnienia prawidłowego przygotowania inwestycji w sposób możliwie zwarty.

W rozporządzeniu Rządu zostanie określony termin utraty jego mocy, wynoszący maksymalnie 2 lata od dnia wejścia w życie – i to bez możliwości przedłużenia! Tyle tylko czasu będzie można korzystać z przyznanych Ustawą ułatwień chyba że... okres ten na wniosek rządu zostanie przez ustawodawcę przedłużony. Ze zmianami założeń skutkującymi zasadniczymi zmiana-

mi legislacji mamy często w sprawach transportowych do czynienia, żeby tylko przypomnieć z odległej przeszłości ustawowo zapewnioną (lecz tylko na chwilę) minimalną wysokość dotacji na przewozy regionalne czy współczesne już odraczanie pełnego wejścia w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Szczególne zasady przewidziane w ustawie dla obszaru specjalnego obejmują m.in. prawo pierwokupu nieruchomości, z wyłączeniem samodzielnych lokali mieszkalnych, przysługujące utworzonej na podstawie ustawy, wspomnianej już wcześniej spółce celowej. Spółka ta będzie mogła nabywać i zamieniać nieruchomości dla realizacji CPK. Pełnomocnik Rządu będzie wyrażał zgodę na ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych, zawarcie umów dzierżawy i najmu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oraz umów, które pozwalają na realizację inwestycji na tych nieruchomościach, również inwestycji o charakterze innym, niż budowlany. Inwestorzy uczestniczący w programie budowy CPK (głównym ma być wspomniana już spółka celowa) zyskają uprawnienia do wstępu na tereny nieruchomości w celu przeprowadzania badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych. Jeżeli do przeprowadzenia badań lub pomiarów konieczne będzie wejście na teren cudzej nieruchomości, inwestor uzyska od wojewody zezwolenie na jej udostępnienie. Ustawa wprowadza też – w odniesieniu do omawianego obszaru specjalnego - obowiązek uzgadniania, z ministrem transportu, projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na wniosek wspomnianej spółki celowej można będzie dokonać tzw. rezerwacji obszaru inwestycji, uwzględniając w szczególności analizy środowiskowe, przestrzenne, ekonomiczne i techniczne, wyznaczając obszar niezbędny do zapewnienia prawidłowego przygotowania inwestycji. Rezerwacji tego obszaru dokona wojewoda w planie rezerwacji, wydanym w formie zarządzenia, stanowiącego akt prawa miejscowego. Szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicz-

nego, które mogą zostać ustanowione w planie rezerwacji obszaru inwestycji, obejmują, prócz wcześniej wskazanych elementów, również zakazy wydawania: pozwoleń na budowę i zagospodarowania terenu, decyzji lokalizacyjnych i decyzji podziału nieruchomości. Na obszarze objętym planem rezerwacji obowiązuje zakaz wydawania decyzji dokonujących lokalizacji oraz decyzji zezwalających na wykonywanie robót budowlanych na podstawie ustaw szczególnych, dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie: transportu kolejowego, dróg publicznych, lotnisk użytku publicznego, terminalu gazowego, usług i sieci telekomunikacyjnych, budowli przeciwpowodziowych, obiektów energetyki jądrowej i sieci przesyłowych. Niezależnie od zakazów określonych w planie rezerwacji, dopuszcza się wydawanie rozstrzygnięć dotyczących wybranych rodzajów robót budowlanych, np. wobec zabytków, remontów lub przebudów niezmienną funkcji obiektów. Dopuszcza się także zezwolenia na wykonanie urządzeń budowlanych, obiektów małej architektury oraz przyłączy lub innych robotów budowlanych prowadzących do przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, poprawy bezpieczeństwa pożarowego lub poprawy warunków sanitarnych. Wolno będzie także prowadzić roboty zmierzające do zmniejszenia rocznego zapotrzebowania na energię lub kosztów pozyskania ciepła, zamiany źródła energii na źródło odnawialne oraz zapewnienia telekomunikacji. Dopuszcza się również odbudowę niezmienną kolorystyki obiektu budowlanego oraz – w przypadku budynków – niezwiększającą powierzchni zabudowy o więcej niż 5%.

Lokalizacji inwestycji przewidzianych Ustawą można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku ustaleń tego planu niezgodnych z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji nie stosuje się a samorząd winien plan skorygować.

Przepisy dotyczące lokalizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego mają charakter szczególny także wobec przepisów szczególnych, wprowadzonych specjalnie dla inwestycji drogowych, kolejowych i lotniczych. Są to więc, jak to się mawiało w szkole, wyjątki od wyjątków. Ten ich niezwykle charakter zmusi organy stosujące omawiane prawo do wyjątkowej staranności, bowiem

o błędy nietrudno. W Ustawie wskazano wprost, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wiąże przy wydawaniu decyzji na podstawie szczególnych ustaw odnoszących się do przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, kolejowych, lotniskowych ... tzw. specustaw.

Decyzja lokalizacyjna w zakresie CPK wywołuje skutki cywilnoprawne, powodując nacjonalizację nieruchomości za odszkodowaniem. Ustawa także sposób określenia takiego odszkodowania reguluje w sposób szczególny, odbiegający od ogólnych zasad prawa o nieruchomościach. Co więcej, znajdujemy w Ustawie również rozdział poświęcony postępowaniu administracyjnemu prowadzonemu w przedmiotach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji oraz pozwoleń na budowę – rozdział ten wprowadza odrębności w stosunku do ogólnych procedur kodeksu postępowania administracyjnego.

Zamiast wniosków

Centralny Port Komunikacyjny jest olbrzymim przedsięwzięciem. W polskim transporcie były wielkie inwestycje – magistrała węglowa Polsko-Francuskiego Towarzystwa Kolejowego, program budowy autostrad itp. – jednak nie było dotąd próby zbudowania nowego, zintegrowanego węzła różnych rodzajów transportu o takich: znaczeniu i rozmiarach. Rozmiar programu przesądza o konieczności jego etapowania, także w zakresie regulacji prawnych. Trudno się więc dziwić, że Ustawa poświęcona tej realizacji milczy obecnie o kwestiach finansowych i nie wskazuje wyraźnie lokalizacji CPK, skoro te kwestie nie są jeszcze przesądzone. Nie powinniśmy też być zaskoczeni, gdy w miarę postępu prac koncepcyjnych pojawiać się będzie potrzeba korekt Ustawy.

Z faktu, iż dla tego przedsięwzięcia uznano za konieczne stworzenie odrębnego zbioru przepisów prawa inwestycyjnego, i to mimo tego, że dla wszystkich rodzajów transportu wcześniej już przyjęto uproszczone regulacje inwestycyjne, wynika istotny wniosek. Polska potrzebuje kodeksu budowlanego. Kodeksu, który nie będzie powieleniem przepisów prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Kodeksu budowlanego, który zerwie definitywnie ze złą tradycją i pozwoli na racjonalną realizację inwestycji dużych i małych. ◀