

# Centralny Port Komunikacyjny – zasady ustalania lokalizacji

Anna Wieczorek, Mariusz Sowa

---

## STRESZCZENIE

W 2018 r. uchwalono ustawę o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, znaną pod skróconą nazwą ustawa o CPK. Jest to kolejna w naszym systemie prawnym tzw. specustawa, na podstawie której lokalizuje się inwestycje celu publicznego z pominięciem przepisów ogólnie obowiązujących. Mianem Centralny Port Komunikacyjny ustawodawca określa szereg zadań, nazywanych Przedsięwzięciami, w szczególności budowę lotniska użytku publicznego oraz obsługujących je dróg i linii kolejowych.

Celem artykułu jest uświadomienie czytelnikom, jak bardzo skomplikowana jest ustawa o CPK oraz że obowiązujące przed jej uchwaleniem przepisy prawa umożliwiały lokalizację Centralnego Portu Komunikacyjnego, a wkład pracy potrzebny do przygotowania potrzebnych do tego dokumentów nie byłby większy.

**Słowa kluczowe:** Centralny Port Komunikacyjny, specustawa, Inwestycja, Inwestycje Towarzyszące, lotnisko użytku publicznego, relokacja

---

## Wprowadzenie

Uchwalona 10 maja 2018 r. ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, znana pod skróconą nazwą ustawa o CPK (uCPK), ma szeroki zakres stanowienia. Określa zasady i tryb „zarządzania przygotowaniem i realizacją Centralnego Portu Komunikacyjnego, (...) w skład którego wchodzi zawarte w Programie: Inwestycja, Inwestycje Towarzyszące oraz pozostałe zadania, w tym o charakterze nieinwestycyjnym, powiązane z realizacją Inwestycji oraz Inwestycji Towarzyszących, zwane dalej łącznie Przedsięwzięciami” [art. 1 pkt 1 uCPK]. Określa również zasady relokacji mieszkańców z terenów przeznaczonych pod CPK i metody zarządzania obszarem otaczającym [art. 1 pkt 3 i pkt 4 uCPK].

Ustawa o CPK jest kolejną tzw. specustawą dotyczącą lokalizowania inwestycji celu publicznego (wymienionych w ustawie o gospodarce nieruchomościami), z pominięciem przepisów ogólnie obowiązujących. W latach 2018–2023 istniały akty prawa, na podstawie których można było ustalać lokalizację lotnisk, dróg i kolei. Są to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) oraz szereg specustaw dotyczących powyższych obiektów budowlanych.

Celem artykułu jest uświadomienie czytelnikom, jak bardzo skomplikowana jest ustawa o CPK oraz że obowiązujące przed jej uchwaleniem i obecnie (rok 2023) przepisy

prawa umożliwiały i umożliwiają ustalenie lokalizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego, a wkład pracy potrzebny do przygotowania wymaganych do tego dokumentów nie byłby większy (hipoteza).

Centralny Port Komunikacyjny budzi szereg emocji. W mediach wypowiadają się zarówno jego zwolennicy, jak i przeciwnicy. Nie jest przedmiotem artykułu badanie:

- zasadności realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego i związanych z tym kosztów;
- zasad uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie wybudowanych obiektów oraz na jakim etapie są prace z tym związane;
- planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii opracowanych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy o CPK i obecnie, a dotyczących terenów pozyskiwanych pod budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego.

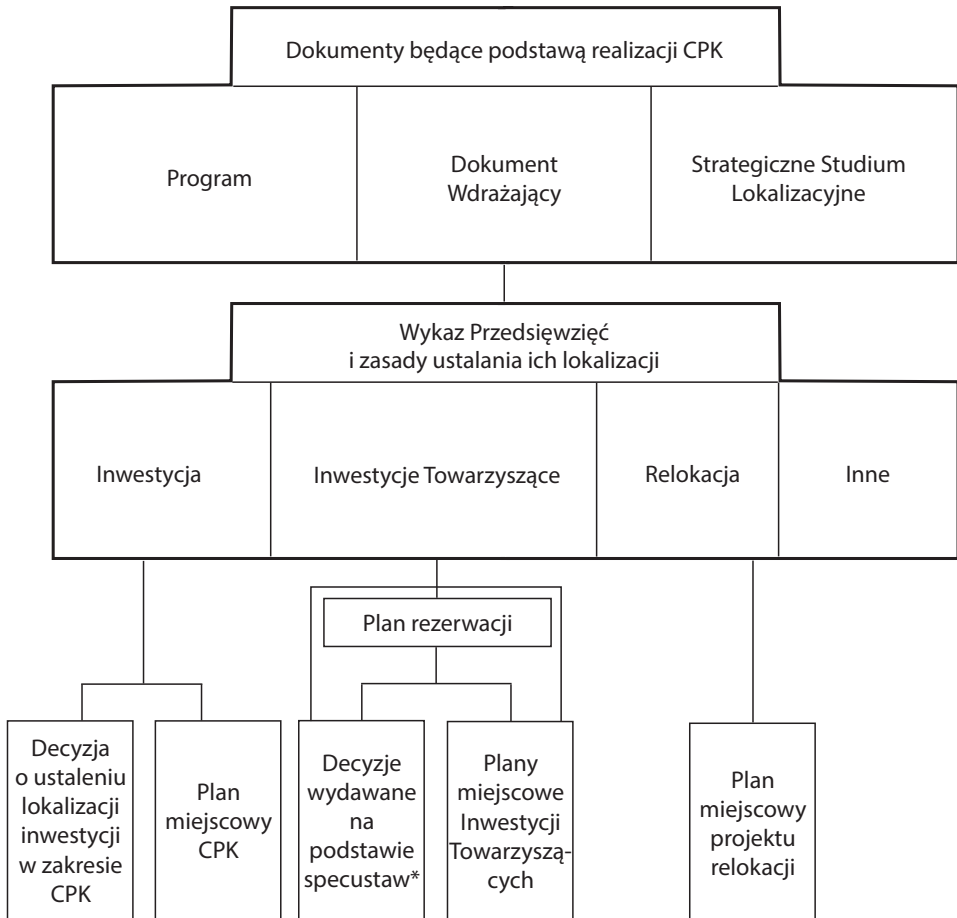
## **Dokumenty, na podstawie których przystąpiono do realizacji CPK**

Kluczowe dokumenty będące podstawą przystąpienia do realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego, to:

- Program,
- Dokument Wdrażający,
- Strategiczne Studium Lokalizacyjne.

Dokument o nazwie Program, to „program wieloletni w rozumieniu ustawy (...) o finansach publicznych (...), niestanowiący programu rozwoju w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obejmujący Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa, określający terminy ich realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację” [art. 2 pkt 7 uCPK]. Dokumentem wykonawczym do Programu jest Dokument Wdrażający, który zawiera „w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć” [art. 2 pkt 1 uCPK].

Strategiczne Studium Lokalizacyjne, to „plan ustalający inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 39 ust. 5 ustawy (...) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), określający w szczególności charakter i ramy przestrzenne (...) Inwestycji, Inwestycji Towarzyszących lub innych Przedsięwzięć” [art. 2 pkt 10a uCPK]. Art. 39 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa „umieszcza się inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (...) które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, pełnomocnika rządu ustanowionego w drodze ustawy, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością” (ryc. 1).



**\*Specustawy:**

Ustawa o transporcie kolejowym

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych

Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych

Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym

Ryc. 1. Centralny Port Komunikacyjny – podstawy realizacji wg ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym

Źródło: opracowanie własne

Strategiczne Studium Lokalizacyjne określa również kto może być inwestorem poszczególnych Przedsięwzięć. Są nimi utworzona przez Skarb Państwa Spółka Celowa (główny inwestor) i tworzone przez nią spółki kapitałowe oraz jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i osoby prawne [art. 2 pkt 2 i pkt 10 uCPK oraz art. 15 ust. 1 uCPK].

W celu nadzoru nad realizacją Centralnego Portu Komunikacyjnego Prezes Rady Ministrów powołuje Pełnomocnika Rządu, którym „jest sekretarz albo podsekretarz stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego” [art. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 i ust. 3 uCPK].

Analiza dokumentów o nazwach Program i Strategiczne Studium Lokalizacyjne wskazuje, że zawierają podobne ustalenia jak plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz strategie wykonywane na podstawie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

## **Inwestycja oraz Inwestycje Towarzyszące – definicje**

Pojęciem Centralny Port Komunikacyjny ustawodawca określił szereg zadań, nazywanych Przedsięwzięciami, z których kluczowymi są Inwestycja oraz Inwestycje Towarzyszące.

Inwestycja oznacza „budowę lotniska użytku publicznego (...) wraz z obiektami, urządzeniami, wyposażeniem, sieciami i instalacjami służącymi do jego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki oraz innymi inwestycjami, w szczególności wraz z (...) drogami publicznymi (...) sieciami przesyłowymi i sieciami dystrybucyjnymi (...) drogami kolejowymi (...) urządzeniami i obiektami do obsługi ruchu lotniczego (...) urządzeniami wodnymi (...) rurociągami ropy naftowej lub produktów naftowych (...) jeżeli są one przestrzennie oraz funkcjonalnie powiązane z projektowanym lotniskiem” [art. 2 pkt 3 uCPK].

Ustawa Prawo lotnicze (uPl) wyróżnia dwa podstawowe typy lotnisk – lotniska użytku publicznego i lotniska użytku wyłącznego [art. 54 ust. 1 uPl]. „Lotniskiem użytku publicznego jest lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości” [art. 54 ust. 2 uPl].

Przepis wykonawczy do ustawy o CPK – rozporządzenie w sprawie gmin, na których terenie będą stosowane szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (rozp.gminyCPK) wskazuje obszar lokalizacji Inwestycji oraz gminy, na które Inwestycja będzie oddziaływać. Lotnisko użytku publicznego powstanie w województwie mazowieckim, na terenach gmin Teresin, Wiskitki i Baranów [§ 1 rozp.gminyCPK]. Obszar oddziaływania jest znacznie większy. Dotyczy części województw mazowieckiego i łódzkiego [§ 2 rozp.gminyCPK].

Kolejny przepis wykonawczy do ustawy o CPK – rozporządzenie w sprawie wykazu Inwestycji Towarzyszących w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (rozp.itCPK), jak sama nazwa wskazuje, zawiera listę Inwestycji Towarzyszących. Są to:

- linie kolejowe;
- drogi publiczne;
- urządzenia i obiekty obsługi ruchu lotniczego służące Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej;
- sieci przesyłowe i dystrybucyjne energii elektrycznej;
- sieci kanalizacyjne;
- obiekty wojskowe [rozp.itCPK – załącznik].

Rozporządzenie określa również powiązania kolejowe i drogowe CPK z resztą kraju. Większość wymienionych linii kolejowych wychodzi z Warszawy i dochodzi do różnych punktów na granicy Polski, przechodząc np. przez Białystok, Ełk i Suwałki albo przez Lublin, Trawniki i Chełm [rozp.itCPK – załącznik].

## **Inwestycja oraz Inwestycje Towarzyszące – ogólne zasady lokalizacji**

Ustawa o CPK określa zasady lokalizacji Inwestycji oraz Inwestycji Towarzyszących, przy czym nie znalaziono przepisu, który zabrania lokalizacji powyższych obiektów na podstawie innych specustaw oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ryc. 2, 3).

Lokalizacja Inwestycji (lotniska użytku publicznego) może nastąpić zgodnie z przepisami:

- 1) ustawy o CPK na podstawie:
  - decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK [art. 38 ust. 1 uCPK],
  - planu miejscowego Centralnego Portu Komunikacyjnego (w skrócie plan miejscowy CPK) [art. 120ze ust. 1 uCPK];
- 2) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na podstawie:
  - decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego [art. 4 ust. 2 pkt 1 upzp],
  - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [art. 4 ust. 1 upzp];
- 3) ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Lokalizacja Inwestycji Towarzyszących może nastąpić zgodnie z przepisami:

- 1) ustawy o CPK na podstawie:
  - decyzji wydawanych według wskazanych specustaw,
  - planu miejscowego Inwestycji Towarzyszącej (w skrócie plan miejscowy) [art. 120 ust. 1 uCPK];
- 2) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na podstawie:
  - decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
  - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Można domniemywać, że szereg obiektów budowlanych określonych mianem CPK będzie położonych na terenach zamkniętych w rozumieniu ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (ugk). Tereny zamknięte, to „tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych” [art. 2 pkt 9 ugk]. Należy pamiętać, że w odniesieniu do tych terenów w planach miejscowych ustala się tylko ich granice oraz strefy ochronne [art. 4 ust 3 upzp]. Powyższych przepisów „nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu” [art. 4 ust 4 upzp]. Lotniska, drogi i koleje służą niewątpliwie transportowi. Dlatego w niniejszym artykule wymieniono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako jedną z możliwości ustalania lokalizacji.

Specustawy, na podstawie których można lokalizować Inwestycje Towarzyszące, to:

- ustawa o transporcie kolejowym (linie kolejowe);
- ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (drogi publiczne);
- ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (urządzenia i obiekty obsługi ruchu lotniczego służące Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej);
- ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (sieci przesyłowe i dystrybucyjne energii elektrycznej).

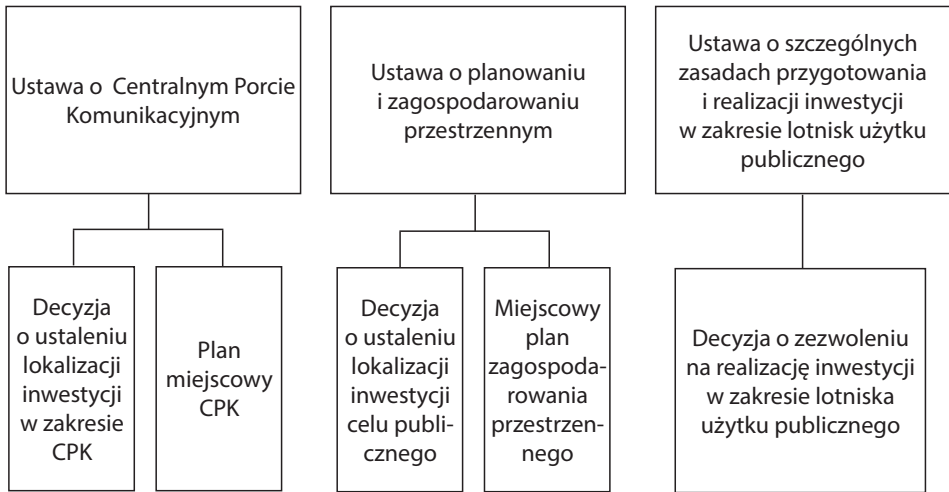
Ponadto ustawa o CPK wskazuje specustawy, na podstawie których można lokalizować Inwestycje Towarzyszące, których nie wymieniono w rozporządzeniu w sprawie wykazu Inwestycji Towarzyszących w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego. Są to:

- ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych;
- ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.

Przepisy te wskazano zapewne przewidując, że do obsługi lotniska niezbędna jest dostawa produktów naftowych za pomocą rurociągów oraz że lotnisko, linie kolejowe i drogi mogą wymagać zabezpieczenia przed powodzią.

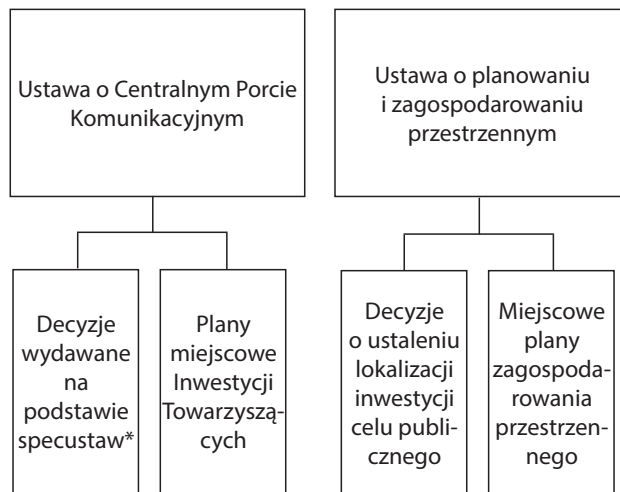
Nie znaleziono specustaw, na podstawie których można lokalizować sieci kanalizacyjne oraz kompleks wojskowy. Należy przyjąć, że lokalizacja tych obiektów może nastąpić według przepisów ustawy o CPK na podstawie planu miejscowego Inwestycji Towarzyszącej. Nie wyklucza się stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wydanie powyższych decyzji dotyczących Inwestycji Towarzyszącej lub sporządzenie planu miejscowego Inwestycji Towarzyszącej może poprzedzać plan rezerwacji.



Ryc. 2. Centralny Port Komunikacyjny – możliwości ustalania lokalizacji Inwestycji

Źródło: opracowanie własne



**\*Specustawy:**

Ustawa o transporcie kolejowym

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych

Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych

Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym

Ryc. 3. Centralny Port Komunikacyjny – możliwości ustalania lokalizacji Inwestycji Towarzyszących

Źródło: opracowanie własne

## Lokalizacja Inwestycji i Inwestycji Towarzyszących na podstawie decyzji

Lokalizacja Inwestycji oraz Inwestycji Towarzyszących może nastąpić na podstawie:

- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK (lotnisko użytku publicznego) [art. 38 ust. 1 uCPK];
- decyzji lokalizacyjnych wydawanych na podstawie przepisów innych specustaw (Inwestycje Towarzyszące) [art. 119 ust. 1 uCPK];
- decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawanej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [art. 4 ust. 2 pkt 1 upzp].

Wymienione decyzje mają szereg podobieństw. Są wydawane na wniosek zainteresowanego inwestora. We wniosku określa się granice terenu, którego decyzja dotyczy, przeznaczenie i gabaryty obiektów budowlanych, wpływ na środowisko, zapotrzebowanie na wodę, energię, sposób odprowadzania ścieków itp. Decyzje określają linie rozgraniczające teren inwestycji i jej charakterystykę. W przytłaczającej większości ich wydanie poprzedza decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Zasadnicze różnice pomiędzy decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK i decyzjami wydawanymi na podstawie specustaw, a decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawanymi na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegają na tym, że decyzje wymienione w ustawie o CPK:

- można wydać na gruntach rolnych i leśnych, które przy stosowaniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymagałyby zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, uzyskiwanej przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- można wydać na obszarze, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wbrew ustaleniom tego planu;
- są *de facto* decyzjami o wywłaszczeniu – grunty w nich wskazane stają się własnością Skarbu Państwa (np. reprezentowanego przez Spółkę Celową) lub samorządu terytorialnego.

Powyższe decyzje wydają właściwi miejscowo wojewodowie, a nie wójtowie, burmistrzowie albo prezydenci miast.

W tym zakresie decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie różni się od decyzji ustalających lokalizację Inwestycji Towarzyszących na podstawie specustaw, dotyczących dróg, linii kolejowych, sieci przesyłowych itp. Różnice polegają na tym, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK:

- wiąże, czyli jest nadrzędna, przy wydawaniu decyzji na podstawie innych specustaw [art. 44 ust. 3 uCPK];
- „może ustanowić na całości albo części terenu nią objętego teren zamknięty, określając klauzulę tajności informacji dotyczących obiektów znajdujących się na tym terenie” [art. 40 ust. 3 uCPK];



- wymusza na radzie gminy uchylenie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na terenie, którego dotyczy [art. 38 ust. 4 uCPK].

Tej ostatniej kwestii warto poświęcić więcej uwagi. Przyjęło się, że specustawy zezwalają na wydawanie decyzji lokalizacyjnych na obszarach, na których obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wbrew ustaleniom tych planów. Oznacza to, że decyzjami uchyla się *de facto* akty prawa miejscowego. Nasuwa się pytanie – czy uchylenie decyzjami źródeł prawa, którymi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jest zgodne z Konstytucją? Odpowiedź na to pytanie, autorzy pozostawiają Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Podkreślenia wymaga, że ustawa o CPK:

- nakazuje radom gmin uchylenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jeśli są niezgodne z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK;
- zachęca gminy do sporządzenia planów miejscowych dla zapewnienia spójności w zagospodarowaniu przestrzennym z realizowaną Inwestycją (lotniskiem), a Spółka Celowa może pokryć koszty z tym związane [art. 38 ust. 5 uCPK].

Dlaczego postanowiono lokalizować Inwestycję, czyli lotnisko użytku publicznego decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, zamiast decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, wydawaną na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego? Dziwi to tym bardziej, że przy lokalizacji Inwestycji Towarzyszących odwołano się do tej specustawy (ryc. 3).

## **Lokalizacja Inwestycji i Inwestycji Towarzyszących na podstawie planów miejscowych**

Lokalizacja Inwestycji może nastąpić na podstawie planu miejscowego Centralnego Portu Komunikacyjnego, a lokalizacja Inwestycji Towarzyszących na podstawie planów miejscowych Inwestycji Towarzyszących. Obydwa rodzaje planów sporządza się wykorzystując przepisy ustawy o CPK, przy czym ustawa ta nie zabrania ustalania lokalizacji powyższych obiektów na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych według przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Plan miejscowy Centralnego Portu Komunikacyjnego przyjmuje w drodze zarządzenia wojewoda [art. 120ze ust. 1 uCPK]. Następuje to w sytuacji „gdy z planu generalnego lotniska wynika etapowy charakter budowy Inwestycji, w odniesieniu do zakresu Inwestycji, który nie został objęty wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji CPK” [art. 120ze ust. 1 uCPK]. Plan generalny lotniska opracowuje podmiot zakładający lotnisko na okres nie krótszy niż 20 lat. Plan ten określa obszar lotniska, gabaryty obiektów budowlanych (parametry dróg startowych, dróg kołowania, płyt postojowych,

terminali, dróg dojazdowych do lotniska), planowany rozwój ruchu lotniczego oraz informacje finansowe dotyczące przewidywanej rentowności [art. 55 ust. 5 i ust. 6 uPI].

„Ustalenie lokalizacji Inwestycji Towarzyszącej, zgodnie z ustaleniami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli była wymagana dla inwestycji, może nastąpić w planie miejscowym Inwestycji Towarzyszącej”, przyjmowanym przez wojewodę w drodze zarządzenia [art. 120 ust. 1 i ust. 3 uCPK].

Do planu miejscowego CPK oraz do planów miejscowych Inwestycji Towarzyszących „przepisy odrębne o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stosuje się odpowiednio”, o ile przepisy ustawy o CPK nie stanowią inaczej [art. 120ze ust. 2 uCPK oraz art. 120 ust. 4 uCPK].

Podstawowa różnica w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polega na tym, że plan miejscowy CPK oraz plan miejscowy Inwestycji Towarzyszącej:

- przyjmuje wojewoda w drodze zarządzenia [art. 120ze ust. 1 uCPK oraz art. 120 ust. 3 uCPK];
- plany te nie muszą być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [art. 120ze ust. 4 uCPK oraz art. 120 ust. 5 uCPK];
- nie wymagają uzgodnienia z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu, zarządcami dróg, organami wojskowymi, organami ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektorem właściwego urzędu morskiego i podmiotem zarządzającym portem lub przystanią morską, organem nadzoru górniczego, ministrem właściwym do spraw zdrowia, wojewódzkim konserwatorem zabytków, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych oraz uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (uzgodnienia i zgody zastępują opinie) [art. 120 ust. 6 i art. 120ze ust.5 uCPK w związku z art. 17 pkt 6 lit. b i c upzp].

Skoro przepisy odrębne o planach miejscowych stosuje się odpowiednio, to należy przyjąć, że zakres stanowienia planów miejscowych CPK i Inwestycji Towarzyszących oraz pozostałe procedury są takie jak w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zbieranie wniosków i uwag, wyłożenie do publicznego wglądu, dyskusja publiczna). Należy również sporządzić prognozę oddziaływania na środowisko. W odniesieniu do prognozy skutków finansowych uchwalenia planu, ustawodawca informuje, że nie sporządza się jej „z wyłączeniem prognozy obejmującej szacowanie kosztów, które będzie musiała ponosić gmina w związku z utrzymaniem Inwestycji Towarzyszących i Inwestycji” [art. 120 ust. 6 uCPK]. Czyli *de facto* wykonuje się prognozy skutków finansowych.

Znamienne, że Spółka Celowa pokrywa koszty zmian planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz studiów uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gmin, po to, aby uzyskać spójność z ustaleniami planu miejscowego CPK oraz planów miejscowych Inwestycji Towarzyszących [art. 120ze ust. 4 uCPK oraz art. 120 ust. 5 uCPK]. Oznacza to, że ustawodawca chce zachować spójność między poszczególnymi dokumentami planistycznymi, kształtującymi przestrzeń Polski.

## Plan rezerwacji terenu dla Inwestycji Towarzyszących

Plan rezerwacji jest aktem prawa miejscowego, który sporządza się na wniosek inwestora. Poprzedza wydanie decyzji lokalizującej Inwestycję Towarzyszącą lub sporządzenie planu miejscowego Inwestycji Towarzyszącej. Innymi słowy, zabezpieczenia możliwości realizacji tych Inwestycji. Do obiegu prawnego wprowadza go wojewoda swoim zarządzeniem [art. 120m ust. 1 i ust. 2 uCPK].

Plan rezerwacji:

- „nie wymaga zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa” [art. 120m ust. 3 uCPK];
- określa „przebieg Inwestycji Towarzyszącej wynikający z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (...) obszar oddziaływania tej inwestycji (...) szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego” [art. 120m ust. 5 uCPK].

Po wejściu w życie planu rezerwacji obowiązujące na tym samym obszarze miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego „nie stanowią podstawy do zmiany sposobu zagospodarowania terenu, uzyskania pozwolenia na budowę, dokonania skutecznego zgłoszenia budowlanego, podziału nieruchomości” [art. 120m ust. 8 pkt 1 uCPK].

Dziwi potrzeba sporządzania planów rezerwacji. Przykładowo, ustawa o transporcie kolejowym oraz ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych obowiązują od 2003 r. Jak do tej pory radzono sobie bez planów rezerwacji przy lokalizowaniu na ich podstawie linii kolejowych i dróg.

## Relokacja

Inwestycja oraz Inwestycje Towarzyszące skutkują koniecznością przesiedlenia mieszkańców miejscowości, na których terenie mają być realizowane. Zagadnieniu temu w ustawie o CPK poświęcono specjalny dział pt. „Zorganizowana relokacja” (Dział IVc).

Narzędziem stanowiącym podstawę do przesiedleń jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla projektu relokacji, w skrócie plan miejscowy projektu relokacji. „Do planu miejscowego projektu relokacji, w zakresie nieuregulowanym w niniejszym dziale, stosuje się przepisy dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” [art. 120zo ust. 3 uCPK].

Podstawowa różnica między planem miejscowym sporządzanym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a planem miejscowym projektu relokacji polega na tym, że:

- wykonuje ten plan Spółka Celowa i uchwała się go na jej wniosek [art. 120zs ust. 2 uCPK];
- można go uchwalić niezależnie od ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy [art. 120zs ust. 2 uCPK];
- nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne [art. 120zw uCPK].

Należy przyjąć, że zakres stanowienia i pozostałe procedury sporządzania planu miejscowego projektu relokacji są takie, jak ustalone ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wójt przeprowadza opiniowanie, konsultacje społeczne oraz przedstawia projekt tego planu radzie gminy w celu uchwalenia [art. 120zt ust. 1 oraz art. 120zu ust. 1 uCPK].

## Podsumowanie

Na podstawie obowiązujących w Polsce specustaw funkcjonuje w obiegu prawnym szereg decyzji lokalizacyjnych. Ustawę o CPK można określić mianem szczególnej specustawy, ponieważ wprowadza do systemu prawnego nie tylko kolejną decyzję lokalizacyjną, czyli decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, ale także substytutu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

- plan miejscowy Centralnego Portu Komunikacyjnego;
- plan miejscowy Inwestycji Towarzyszącej;
- plan rezerwacji;
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla projektu relokacji.

Dokumenty o nazwach Program i Strategiczne Studium Lokalizacyjne sprawiają również wrażenie substytutów planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz strategii wykonywanych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Jednocześnie ustawodawca próbuje zachować spójność między systemem kształtowania przestrzeni Polski ustalonym w przepisach powszechnie obowiązujących, zwłaszcza w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a systemem przyjętym w ustawie o CPK. Nie sugerują tego przepisy innych specustaw.

Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK zmusza rady gmin do uchylecia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz nakłania do sporządzenia nowych planów w zakresie zapewniającym spójność z ustaleniami tej decyzji. Przyjęcie planu miejscowego CPK, planu miejscowego Inwestycji Towarzyszącej oraz planu miejscowego projektu relokacji skutkuje zmianą planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w celu uzyskania spójności z ustaleniami powyższych planów.

Podkreślenia wymaga fakt, że ustawa o CPK nie zabrania lokalizacji wymienionych w niej obiektów na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli tak jest, to można się zastanawiać dlaczego do realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego nie zastosowano wyłącznie przepisów tej ustawy. Nakład pracy potrzebny do sporządzenia decyzji i planów miejscowych wymienionych w ustawie o CPK, jest taki sam albo i większy, jak przy stosowaniu wyłącznie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Twierdzenie to autorzy opierają na własnych doświadczeniach wyniesionych z prac nad projektami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wnioskami o wydanie decyzji ustalających lokalizację, np. lotniska cywilnego pod Mińskiem Mazowieckim czy rozbudowy szkoły podstawowej i obsługującego ją parkingu w Węgrowie.

Analiza ustawy o CPK wskazuje, że od sporządzania planów miejscowych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odstrasza:

- nadmiar uzgodnień i kłopoty z ich pozyskiwaniem;
- skomplikowane procedury wydawania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- obawa, że rady gmin nie zechcą uchwalić planów, które zezwalają na realizację inwestycji celu publicznego niezgodnych z życzeniami mieszkańców.

Ostatni z wymienionych problemów rozwiązano już w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. „Jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” [art. 12 ust. 3 upzp].

Warto zwrócić uwagę na rolę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. To ta decyzja (lub jej brak) jest jednym z czynników przesądzających o zakresie planu miejscowego Centralnego Portu Komunikacyjnego, planu miejscowego Inwestycji Towarzyszącej oraz planu rezerwacji. Z doświadczeń autorów wynika, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nastęrcza wiele kłopotów z powodu wyjątkowo skomplikowanych przepisów wymienionej powyżej ustawy.

W swoich publikacjach jeden z autorów zwracał uwagę na to, że najlepszym narzędziem zapewniającym ład są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,

sporządzane na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Wieczorek 2021a, 2021b]. Wprowadzenie do obiegu prawnego ustawy o CPK nowych / kolejnych planów miejscowych prowadzi do chaosu w systemie prawnym i nie gwarantuje ładu w przestrzeni.

## Materiały źródłowe

### Literatura

Wieczorek A., 2021a, *Kształtowanie przestrzeni – sprawny system czy chaos? Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego – zakres stanowienia*, MAZOWSZE Studia Regionalne, 37, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 33–55, <https://www.doi.org/10.21858/msr.37.02>

Wieczorek A., 2021b, *Kształtowanie przestrzeni – sprawny system czy chaos? Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego – przeznaczenie terenów*, MAZOWSZE Studia Regionalne, 38, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 111–119, <https://www.doi.org/10.21858/msr.38.05>

### Źródła prawa

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. z dnia 1 października 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm. ), w skrócie ugk.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. z dnia 28 października 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 2409 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( t.j. z dnia 11 stycznia 2023 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.).

Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r. (t.j. z dnia 28 kwietnia 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 z późn. zm.), w skrócie uPl.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z dnia 7 kwietnia 2023 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 977), w skrócie upzp.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. z dnia 27 stycznia 2023 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 602 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. z dnia 1 grudnia 2022 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 162).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. z dnia 1 grudnia 2022 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 225 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. z dnia 25 maja 2023 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. z dnia 17 kwietnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 979).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. z dnia 16 września 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1812).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. z dnia 17 listopada 2021 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 273 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. z dnia 17 kwietnia 2023 r. Dz.U. z 2023 r. poz. 892 z późn. zm. ) w skrócie uCPK.

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (t.j. z dnia 19 maja 2022 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 1275 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu Inwestycji towarzyszących w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 225 z późn. zm.), w skrócie rozp.itCPK.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie gmin, na których terenie będą stosowane szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2609), w skrócie rozp.gminyCPK.

---

## Solidarity Transport Hub – location principles

### ABSTRACT

In 2018, the Act on the Solidarity Transport Hub, known as the CPK Act, was enacted. This is another so-called special act in our legal system, on the basis of which public purpose investments are located without regard to generally applicable regulations. By the term Solidarity Transport Hub, the legislator defines a number of tasks, called projects, in particular the construction of a public-use airport and the roads and railway lines serving it.

The purpose of this article is to make readers aware of how complicated the CPK Act is and that the legislation in force prior to its enactment made it possible to locate the Solidarity Transport Hub, and that the effort needed to prepare the necessary documents required for this would not have been greater.

**Key words:** Solidarity Transport Hub, special act, Investment, Associated Investments, public-use airport, relocation

---

---

**Anna Wieczorek**, dr / PhD  
urbanista, architekt / urban planner, architect  
e-mail: [ajwieczorek@wp.pl](mailto:ajwieczorek@wp.pl)

**Mariusz Sowa**, mgr inż. / MSc Eng  
architekt / architect  
e-mail: [marionet77@gmail.com](mailto:marionet77@gmail.com)

