



IV.7003.4.2021.JL

**Pan
Marcin Horała
Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego
Portu Komunikacyjnego
ul. Chalubińskiego 4/6
00-928 Warszawa**

Szanowny Panie Ministrze,

do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi zaniepokojonych mieszkańców Baranowa, Teresina, Wiskitek oraz gmin ościennych w sprawie planowanej budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK).

Skarżący wskazują zarówno na iluzoryczny charakter przeprowadzanych konsultacji społecznych, jak i na niezapewnienie pełnej i wyczerpującej informacji dotyczącej planowanego procesu wywłaszczeń pod budowę inwestycji.

W skargach podkreślane jest, że chociaż ostateczna lokalizacja lotniska nie została jeszcze potwierdzona decyzją administracyjną, ani nie zostały przeprowadzone analizy środowiskowe dotyczące węzła CPK, rozpoczęty został Program Dobrowolnych Nabyć (PDN) gruntów pod budowę lotniska. W ocenie Skarżących sytuacja ta w praktyce powoduje zatrzymanie ruchu na rynku nieruchomości, z uwagi na niepewność po stronie inwestorów odnośnie objęcia danej nieruchomości późniejszym wywłaszczeniem pod budowę CPK. Jednocześnie zdezorientowani właściciele gruntów z tego obszaru nie mają pewności, czy

należące do nich nieruchomości znajdują się ostatecznie na terenie objętym decyzją ustalającą lokalizację CPK. Ponieważ do chwili obecnej nie jest znany m.in. zasięg oddziaływania różnego rodzaju uciążliwości związanych z planowanym lotniskiem, w tym przede wszystkim hałasu, nie jest możliwe określenie terenów, na których możliwe będzie bezpieczne lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej.

W listach do Biura RPO obywatele opisują, że występują sytuacje, gdy na teren nieruchomości znajdujących się w obszarze wstępnie zapowiadanych wywłaszczeń pod budowę CPK - bez zgody właścicieli - wchodzi przedstawiciele Inwestora, aby przeprowadzić „inwentaryzacje przyrodnicze”, co wywołuje uzasadnione obawy po stronie mieszkańców odnośnie prawnej podstawy do wejścia na ich grunt; w szczególności bez zgody właścicieli sporządzana jest dokumentacja fotograficzna działek wraz z zabudowaniami.

Odnośnie nieprawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych Skarżący podnoszą, iż są one prowadzone niezgodnie ze standardami wynikającymi z postanowień Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej dnia 25 czerwca 1998 r. w Aarhus w Danii (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706), tj. że konsultacje te formalnie mają miejsce i są obwieszane społeczności lokalnej, lecz Inwestor nie uwzględnia zgłaszanych postulatów, forsując przyjęty przez siebie wariant realizacji inwestycji. Dodatkowym utrudnieniem jest także fakt prowadzenia konsultacji ze społecznością lokalną w okresie trwającej pandemii Covid-19.

W skargach do Rzecznika obywatele opisują nadto, iż o podejmowanych w sprawie CPK działaniach dowiadują się *de facto* ze strony internetowej inwestycji (www.cpk.pl), jako że brak jest prowadzonej przez Inwestora bezpośredniej komunikacji z konkretnymi gminami (społecznościami lokalnymi). Za pośrednictwem ww. kanału komunikacji Skarżący dowiedzieli się m.in., że w ostatnim czasie Spółka Centralny Port Komunikacyjny podpisała umowę z Konsultantem ds. badań terenu na obszarze przyszłego portu lotniczego. Okoliczność ta, świadcząca o bardzo wstępnym etapie przygotowań do zrealizowania inwestycji, umacnia Skarżących w przekonaniu, że jeszcze przez długi czas będą pozostawać w niepewności, i tym samym zmuszeni będą oczekiwać na wyznaczenie szczegółowego obszaru wysiedleń, podczas gdy rozpoczęło się już pozyskiwanie nieruchomości pod CPK w

ramach PDN. Powoduje to stan zaniepokojenia po stronie obywateli, którzy nie wiedzą, w jaki sposób ukształtować swoje sprawy w przyszłości.

Ze skarg wpływających do Biura RPO w sprawie planowanej budowy CPK wyłania się w istocie szerszy problem dotyczący zapewnienia obywatelom odpowiedniego mechanizmu, zabezpieczającego ich prawa - jako właścicieli prywatnych nieruchomości, przeznaczonych na realizację celów publicznych, które to cele publiczne dopiero mają zostać przez Inwestora zrealizowane. Niedopuszczalne jest przy tym, aby cały ciężar zapewnienia i utrzymywania „zasobu”, na którym projektuje się zamierzenia potrzebne dla realizacji dobra wspólnego, spoczywał na osobach prywatnych.

Wymaga podkreślenia, że długotrwale utrzymujący się stan niepewności co do sytuacji prawnej właściciela, w sytuacji planowanej realizacji celu publicznego, jest zjawiskiem niepożądanym. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) przyjmuje się, że ingerencja w prawo do spokojnego korzystania z własności musi spełniać warunek równowagi pomiędzy wymaganiami ogólnego interesu społeczeństwa i wymogami ochrony podstawowych praw jednostek (zob. m.in. James i Inni p. Wielkiej Brytanii, orzeczenie z dnia 21 lutego 1986 r., Series A nr 98, str. 29-30, § 37, które częściowo powtarza uzasadnienie Trybunału z orzeczenia Sporrang i Lönnroth p. Szwecji, z dnia 23 września 1982 r., Series A nr 52, str. 24, § 61; Święte Monastiry p. Grecji, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r., Series A nr 301-A, str. 31, § 56; Iatridis p. Grecji [GC], nr 31107/96, § 55, ECHR 1999-II; i Beyeler p. Włochom [GC], nr 33202/96, § 106, ECHR 2000-I). Zdaniem ETPCz „(...) dążenie do osiągnięcia tej równowagi jest odzwierciedlone w strukturze art. 1 Protokołu nr 1 [art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.) - przyp. RPO] jako całości. W każdej sprawie dotyczącej domniemanego naruszenia tego artykułu Trybunał musi więc ocenić, czy w wyniku ingerencji państwa osoba dotknięta musiała ponieść niewspółmierny lub nadmierny ciężar (zob. James i inni, cytowany powyżej, s. 27, § 50; Mellacher i inni, cytowany powyżej, s. 34, § 48 oraz Spadea i Scalabrino przeciwko Włochom, wyrok z 28 września 1995 r., Seria A nr 315-B, s. 26, § 33). Badając, czy zachowano wymogi art. 1 Protokołu nr 1, Trybunał musi dokonać całościowej oceny różnych wchodzących w grę interesów, biorąc przy tym pod uwagę, że Konwencja powstała w zamiarze chronienia praw

„rzeczywistych i skutecznych”. Musi on patrzeć nie tylko na przejawy, lecz także badać realia sytuacji będącej przedmiotem skargi. (...) Niepewność – legislacyjna, administracyjna, czy też wynikająca z praktyk stosowanych przez władze – jest okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie postępowania państwa. Istotnie, tam gdzie w grę wchodzi kwestia interesu powszechnego władze publiczne obowiązane są do działania w stosownym czasie, w sposób właściwy i spójny (zob. Immobiliare Saffi przeciwko Włochom [WI], nr 22774/93, § 46, ECHR 1999-V; oraz Broniowski [WI], 31443/96, §§ 189)”. W ocenie ETPCz musi istnieć rozsądny związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami i wytyczonym celem, który ma zostać zrealizowany przez jakiegokolwiek środki zastosowane przez Państwo, w tym środki pozbawiające osobę jej własności (zobacz Pressos Compania Naviera S.A. i Inni p. Belgii, wyrok z dnia 20 listopada 1995 r., Series A nr 332, str. 23, § 38; Były Król Grecji i Inni p. Grecji [GC], nr 25701/94, §§ 89-90, ECHR 2000-XII; i Sporrang i Lönnroth, cytowany powyżej, str. 28, § 73).

Biorąc zatem pod uwagę, że publiczne ogłoszenie, iż rekomendowaną lokalizacją Centralnego Portu Komunikacyjnego jest wieś Stanisławów w gminie Baranów, miało miejsce we wrześniu 2017 r., a zatem blisko 3,5 roku temu, stwierdzić trzeba, iż od tego momentu grunty położone w obszarze objętym przyszłą lokalizacją lotniska, zostały na wiele lat inwestycyjnie „zamrożone” – aczkolwiek nie odbywa się to w sposób formalny (tj. stosowną decyzją administracyjną czy aktem prawa miejscowego), ale faktyczny. Informacja o położeniu gruntu na terenie potencjalnej lokalizacji lotniska znacząco utrudnia korzystanie z takiej nieruchomości (uzasadniając wstrzymanie się przez właścicieli z decyzjami inwestycyjnymi) czy też dysponowanie nią – skoro w rzeczywistości jej jedynym realnym nabywcą może być właściwie tylko Skarb Państwa albo jednostka samorządowa.

Dostrzegając trudności związane z ustaleniem obszaru terenu objętego wywłaszczeniem, potęgowane dodatkowo skalą inwestycji, jej rozmiarem, oddziaływaniem przyszłej infrastruktury towarzyszącej, zaznaczyć jednak należy, że czynniki te *de facto* wpływają na faktyczne odroczenie uregulowania kwestii związanych z wywłaszczeniem działek położonych w strefie oddziaływania CPK – co stanowi dla właścicieli tych gruntów nadmierną, nieproporcjonalną uciążliwość w korzystaniu z przysługującego im prawa, podlegającego konstytucyjnej ochronie. Nieprzeprowadzenie prawidłowej procedury wywłaszczeniowej uniemożliwia jednak uzyskanie odszkodowania za odjęcie lub

ograniczenie prawa własności. Dopóki nie zostanie ustalona dokładna lokalizacja CPK (co pozwoli na ustalenie tzw. linii rozgraniczających, a następnie uruchomienie procedury wywłaszczeniowej), dopóty koszty „perspektywy” budowy tej inwestycji ponosić będą właściciele gruntów znajdujących się w zasięgu zapowiedzanego oddziaływania inwestycji.

W tym kontekście wydają się uzasadnione racje obywateli skarżących się do Rzecznika na prowadzony obecnie sposób przejmowania nieruchomości, znajdujących się w przyszłej strefie oddziaływania CPK, a polegający na zawieraniu umów sprzedaży nieruchomości na podstawie Programu Dobrowolnych Nabyć - w trybie cywilnoprawnym. Należy dostrzegać, że taka forma nabywania nieruchomości, tj. bez wszczynania procedury wywłaszczeniowej i w momencie, gdy nadal nie została ustalona dokładna lokalizacja lotniska, wydaje się stać w opozycji do konstytucyjnych zasad: legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zaufania obywatela do władzy publicznej, stanowiących jeden z komponentów zasady demokratycznego państwa prawa, jaką wyraża art. 2 Konstytucji RP. Zasadą - w stosunku do terenów, na których ma zostać zrealizowany cel publiczny - powinno być wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, aby możliwe było ustalenie słusznego i odpowiadającego wartości nieruchomości – odszkodowania. Tymczasem przejęcie nieruchomości położonej w potencjalnej strefie oddziaływania lotniska - na podstawie umowy cywilnoprawnej zawieranej całkowicie poza trybem procedury wywłaszczenia, a zatem – wydawałoby się – w pełni dobrowolne, dla właścicieli rodzi dalsze niekorzystne skutki (poza obawami co do niekorzystnych dla właścicieli różnic w cenach nieruchomości). Otóż w sytuacji, gdyby okazało się, że na danej nieruchomości zamierzona inwestycja jednak nie powstanie – czego w wielu sytuacjach, z racji braku jednoznacznego ustalenia jej lokalizacji (pomimo kilkuletniego jej planowania), wykluczyć nie można – właściciele nie będą mogli skorzystać z uprawnień określonych w przepisach o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. Właściciel nieruchomości, co do której sformułowano choćby ogólne plany wysiedleń, „w dobrej wierze” polega na organach władzy publicznej, których obowiązkiem jest właściwe przeprowadzenie wywłaszczenia, na koszt Państwa (jednostki samorządu terytorialnego). Brak precyzyjnego ustalenia lokalizacji CPK powoduje, iż w konsekwencji część gruntów może zostać wykupiona po niższych cenach. Dla właścicieli rodzi to dodatkowe utrudnienie, ponieważ - jak zasygnalizowano wyżej - nie będą mogli tych nieruchomości odzyskać w trybie właściwym dla zwrotu wywłaszczonych nieruchomości,

przewidzianym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.). Jednocześnie jakaś część gruntów może w ogóle nie zostać wykorzystana pod planowaną inwestycję, pomimo początkowych zapewnień Inwestora.

Pewne jest natomiast, że przedmiotowa inwestycja niesie za sobą wysokie koszty społeczne w postaci m.in. przesiedleń mieszkańców z terenu planowanego lotniska oraz infrastruktury kolejowej. Proponowany przebieg korytarzy kolejowych, drogowych oraz portu lotniczego wiąże się z szeregiem zasadniczych zmian dla społeczności lokalnej, przy czym już sama zapowiedź wywłaszczeń wywiera skutek na rynku sprzedaży nieruchomości, wpływając znacząco na obniżenie ich atrakcyjności. Umowy sprzedaży zawierane w takich właśnie okolicznościach - ze świadomością grożącego wywłaszczenia na cele publicznoprawne - nie są zawierane w sposób swobodny; istnieje tu swoisty przymus.

W związku z powyższym w ocenie Rzecznika, za wysoce niepożądaną należy uznać sytuację, w której obywatele nie mają pewności, jaki dokładnie obszar zostanie objęty wywłaszczeniem pod budowę CPK, i kiedy to dokładnie nastąpi. Nie ulega wątpliwości, że planowana inwestycja będzie oddziaływać nie tylko na nieruchomości położone w Baranowie, Teresinie i Wiskitkach, tj. gminach, co do których ogłoszono, że planowane są wysiedlenia obywateli (choć dotychczas nie wskazano precyzyjnie obszaru planowanego wywłaszczenia), lecz zasięg ten będzie znacznie szerszy, z uwagi na konieczność realizacji infrastruktury towarzyszącej CPK, obejmującej m.in. węzeł kolejowy, a także ze względu na ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania portu lotniczego.

Mając zatem na uwadze uzasadnione obawy mieszkańców zamieszkujących na terenie objętym zapowiedziami o powstaniu CPK, związane z niepewnością co do dalszego ukształtowania swych losów na dotychczas zamieszkiwanej nieruchomości, w tym m.in. wpływające na sytuację zawodową i rodzinną, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020r., poz. 627) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie pełnej informacji w powyższej sprawie. Będę wdzięczny za szczegółowe przeanalizowanie i odniesienie się przez Pana Ministra do treści załączonych do niniejszego wystąpienia wniosków do Rzecznika (kserokopia wniosków – w załączeniu).

Załącznik 2.

Z poważaniem,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/