

## **Uzasadnienie projektu ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego**

**1. Potrzeba i cel wydania ustawy.** Centralny Port Komunikacyjny (CPK) to węzeł komunikacyjny (hub) integrujący transport lotniczy, kolejowy i drogowy realizowany 37 km na zachód od Warszawy. W ramach Programu Kolejowego CPK powstanie ok. 2000 km nowych linii kolejowych, w tym Kolei Dużych Prędkości (KDP). Stanowi on pierwszą od lat w Europie inwestycję lotniskową typu *greenfield* oraz największy projekt przebudowy polskiej kolei. Program Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: Program) został przyjęty przez Radę Ministrów kolejno w uchwałach z dnia 28 października 2020 r. (M.P. poz. 1050) oraz z dnia 24 października 2023 r. (M.P. poz. 1258). Podstawą do jego wydawania było prawo powszechnie obowiązujące, tj. ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2018 poz. 1089).

Prace studialne nad inwestycjami opisanymi w Programie trwały od wielu lat, a ich wynikiem były m.in. Raport Międzyresortowego, Interdyscyplinarnego Zespołu ds. Wyboru Lokalizacji Lotniska Centralnego dla Polski (2003 r.), *Wstępne studium wykonalności budowy linii dużych prędkości Wrocław / Poznań - Łódź - Warszawa* (2005 r.), *Studium Wykonalności Projektu „Centralny Port Lotniczy w Polsce* (2006 r.), *Koncepcja Lotniska Centralnego dla Polski – Prace Analityczne* (2010 r.), *Studium Wykonalności dla KDP Warszawa - Łódź - Poznań/Wrocław* (2011 r.)

Założenia programu stanowiły wykonanie rządowych dokumentów strategicznych dotyczących transportu oraz rozwoju gospodarczego podejmowanych w latach 2015-2024, takich jak: jak *Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030* – uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. (M.P. poz. 736), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – uchwała RM z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku* – uchwała Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054), *Plan zamierzeń państwa oraz priorytetów inwestycyjnych związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego – w perspektywie obejmującej Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku* – uchwała Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. (niepubl.) oraz w *Politykę rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)* – uchwała z dnia 21 listopada 2023 r.

Program realizuje również postulaty zawarte we wcześniejszych dokumentach strategicznych, takich jak *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025* (2005), *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, (2006), *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013* (2007), *Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce* (2008).

Potrzeba przyjęcia ustawy wiąże się z koniecznością potwierdzenia ciężącego na instytucjach publicznych obowiązku realizacji Przedsięwzięć określonych w ustawie z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, realizacji Programu, zapewnienie należytego merytorycznego poziomu osób odpowiedzialnych za realizację Programu, usunięcie systemowej dysfunkcji polskiego rynku lotniczego polegającej na dofinansowywaniu linii lotniczych przez podmioty publiczne jak również rozstrzygnięcie wątpliwości w zakresie obowiązku ministra właściwego ds. finansów publicznych odnośnie do zapewnienia finansowania Programu przyjętego przez Radę Ministrów.

**2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana.** Wyżej wymienione akty normatywne oraz dokumenty strategiczne nie uległy zmianom. W

szczegółności obowiązuje nadal ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym zobowiązująca do przyjęcia i realizacji Programu.

Pomimo powyższego, prace nad inwestycjami wchodzącymi w skład Programu zostały wstrzymane pod pozorem konieczności przeprowadzenia audytu dotychczasowej działalności Spółki Celowej oraz działań Pełnomocnika Rządu ds. CPK. W okresie od stycznia do maja 2024 r. nie zostały ogłoszone postępowania przetargowe konieczne do terminowej realizacji Programu. Postępowania administracyjne dotyczące Programu są na wniosek Spółki Celowej odraczane, niekiedy – jak w przypadku decyzji lokalizacyjnej – o czas dłuższy od ustawowych terminów administracyjnych do rozpoznania sprawy przez organ administracji. Nie jest kontynuowany tzw. Program Dobrowolnych Nabyć, którego celem było pozyskanie maksymalnego areału gruntów w drodze dobrowolnych czynności cywilnoprawnych. Zatrzymaniu uległy również działania zmierzające do finansowania Programu CPK. W szczególności, nic nie wskazuje na to, aby Spółce Celowej miały zostać przekazane skarbowe papiery wartościowe w wysokości przewidzianej w Programie na rok 2024 r., tj. w wysokości 9 mld 518 mln zł. Zatrzymaniu uległy również prace zmierzające do finalizacji umowy Joint Venture z wybranymi w 2023 r. inwestorami prywatnymi, którzy zgodnie z Programem sfinansowaliby wydatki w łącznej wysokości 9 mld 916 mln zł. Minister właściwy do spraw finansów publicznych uchybił również obowiązkowi dofinansowania Spółki Celowej częścią środków przewidzianych w uchwale z dnia 28 października 2020 r. W tym samym czasie Pełnomocnik ogłosił plany w zakresie inwestycji na Lotnisku Chopina w Warszawie, przewidujące obecnie budżet 2,4 mld zł. W związku z planowanymi inwestycjami wątpliwe staje się finansowanie Programu w drodze dywidendy od spółek z grupy kapitałowej Spółki Celowej w łącznej wysokości 1 mld 718 mln zł. Należy również wskazać na działania zmierzające do zawarcia kolejnych umów zakłócających trwale rynek lotniczy w Polsce przez dotowanie połączeń lotniczych przez jednostki samorządu terytorialnego pod pozorem umów marketingowych.

**3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.** Powyższe okoliczności sprawiają, że konieczne staje się dokonanie wyraźnych rozstrzygnięć, które ukierunkują działania jednostek władzy publicznej w kwestii CPK. Zmiany są nakierowane na wyraźne potwierdzenie obowiązku publicznych jednostek organizacyjnych do wsparcia realizacji przedsięwzięć ujętych w Programie, wprowadzenie po stronie Sejmu monitoringu zmian w samym Programie, podniesienia wymogów kwalifikacyjnych dla członków zarządu i Rady Nadzorczej Spółki Celowej, jak również potwierdzenie obowiązku realizacji założeń finansowych opisanych w Programie.

Ustawa potwierdza w sposób wyraźny obowiązek Prezesa Rady Ministrów, Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz innych organów administracji rządowej oraz jednostek im podległych i przez nie nadzorowanych do realizacji Programu CPK w zakresie i terminach wynikających z dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów. Ustawa dookreśla jednocześnie wymieniony obowiązek wskazując, że obejmuje on obowiązek podjęcia wszelkich działań prawnych lub faktycznych zmierzających do realizacji Przedsięwzięć w terminach i na zasadach określonych w Programie oraz powstrzymanie się od jakichkolwiek działań prawnych lub faktycznych, które mogłyby bezpośrednio lub pośrednio wpływać negatywnie na realizację Przedsięwzięć w terminach i na zasadach w nim określonych.

Ustawa ogranicza jednocześnie swobodę zmiany Programu, zakazując modyfikacji w zakresie celu i zakresu Programu, zmian skutkujących przesunięciem terminu zakończenia zasadniczych prac budowlanych oraz uzyskanie certyfikacji i zgód na uruchomienie operacji

lotniczych w Porcie Solidarność na dzień późniejszy niż 31 grudnia 2030 r., jak również zmian skutkujących przesunięciem terminu na zakończenie zasadniczych prac budowlanych dla linii kolejowych - Tunel w Łodzi, Węzeł CPK, Warszawa-Łódź na dzień późniejszy niż 31 grudnia 2030 r. Dopuszczalne na mocy zapisów ustawy przesunięcie tych terminów, względem terminów określonych w chwili obecnej w Programie może wynikać z konieczności dostosowania harmonogramów do okoliczności, które miały miejsce między uchwaleniem Programu a przyjęciem niniejszej ustawy, spowodowanych wstrzymaniem lub opóźnieniem realizacji Programu. Ustawa wyłącza również dopuszczalności modyfikacji Programu skutkujących obniżeniem poziomów finansowania określonych w Programie.

Ze względu na doniosłe znaczenie Programu dla interesu publicznego ustawa wprowadza obowiązek sprawozdawczy, zobowiązujący Pełnomocnika do przedłożenia Sejmowi sprawozdania, w którym zawarte zostaną m.in. uzasadnienie dla wprowadzonych zmian, nowy tekst jednolity Programu i wykazanie, odrębnie w odniesieniu do każdej ze zmian, że nie prowadzą one do obejścia wyżej wymienionych ograniczeń, jak również aktualny harmonogram Programu, wraz z informacją o stopniu jego realizacji przedstawioną zgodnie z metodyką Earned Value Management.

Ryzyko braku przeniesienia całości ruchu cywilnego z Lotniska Chopina na Port Solidarność stanowi krytyczne ryzyko dla Programu. Dlatego też ustawa wprowadza wyraźny obowiązek zapewnienia przeniesienia całości tego ruchu w terminie do dnia 30 czerwca 2031 r. Pochodną powyższego zakazu jest również norma zakazująca prowadzenia na Lotnisku Chopina inwestycji, które nie będą w stanie się zwrócić do dnia 31 grudnia 2030 r., to jest do dnia zakończenia zasadniczych prac budowlanych oraz uzyskania certyfikacji i zgód na uruchomienie operacji lotniczych w Porcie Solidarność.

Innym ryzykiem systemowym dla osiągnięcia celów Programu jest utrzymywanie się systemu dofinansowania połączeń lotniczych przez instytucje publiczne, w szczególności w drodze umów marketingowych. Tego rodzaju działania naruszają zasady wolnej konkurencji poprzez dotowanie przewoźników lotniczych w sposób budzący wątpliwości z punktu widzenia niedozwolonej pomocy publicznej oraz zakłócają wolną konkurencję sektora lotniczego, na której opiera się koncepcja realizacji CPK (Portu Lotniczego Solidarność).

W celu zapewnienia starannego doboru kadry zarządzającej Programem ustawa wprowadza dodatkowe warunki podmiotowe odnoszące się do członków zarządu Spółki Celowej oraz rady nadzorczej tej spółki, wiążące się w szczególności z wymogiem należytego doświadczenia kierowniczego w zakresie prowadzenia lub finansowania inwestycji infrastrukturalnych po stronie tych podmiotów. Podmiot sprawujący nadzór właścicielski nad spółką jest zobowiązany do zapewnienia, że zawarte w ustawie warunki zostaną spełnione. Jednocześnie, w celu zapewnienia wszechstronnego nadzoru nad realizacją Programu, ustawa przewiduje, że w skład Rady Nadzorczej wejdą po jednym przedstawicielu: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw obrony narodowej, ministra właściwego do spraw transportu oraz Pełnomocnika.

Ustawa precyzuje również obowiązki sprawozdawcze ciężące na Spółce Celowej względem Pełnomocnika Rządu ds. CPK oraz wprowadza obowiązek publikacji wymienionych sprawozdań na stronach internetowych Spółki Celowej w terminie przedłożenia go Pełnomocnikowi.

W związku z pojawiającymi się niekiedy wątpliwościami interpretacyjnymi ustawa przesądza, że na ministrze właściwym do spraw finansów publicznych spoczywa obowiązek

przekazania Spółce Celowej skarbowych papierów wartościowych, w terminach i kwotach określonych w Programie. Ustawa zobowiązuje również wymienionego ministra do przekazania do spółki zaległych skarbowych papierów wartościowych, których przekazanie zostało przewidziane w „Programie wieloletnim – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023”, a które nie zostały jak dotąd przekazane do Spółki Celowej

Ze względu na pilność Programu, ustawa wprowadza obowiązek dostosowania, w ciągu 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy, harmonogramów i zakresu Programu do aktualnego stanu faktycznego wynikającego z wielomiesięcznego zamrożenia i opóźnienia prac.

**4. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.** Realizacja Programu przyniesie liczne pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i finansowe. Już w fazie budowy tj. w latach 2020-2034, inwestycje związane z realizacją CPK mogą stanowić istotny impuls rozwojowy dla polskiej gospodarki. Szacuje się, że mogą one przynieść wzrost produkcji globalnej kraju na poziomie około 500 mld zł, z czego w latach 2025-2028 wzrost produkcji globalnej może wynieść łącznie ok 245 mld zł. W szczytowym momencie realizacji Program CPK wygeneruje 95 tys. dodatkowych miejsc pracy. W perspektywie lat 2028-2040 funkcjonowanie lotniska oraz nowej sieci kolejowej CPK (a także jej rozbudowa do docelowego poziomu) mogą przynieść polskiej gospodarce według szacunków 986 mld zł wzrostu produkcji globalnej oraz wygenerować 290 tys. nowych miejsc pracy. W wyniku realizacji CPK przewiduje się także skokowy wzrost ilości obsługiwanego w Polsce cargo, znaczące dodatkowe wpływy do budżetu oraz nowe możliwości rozwoju dla polskich przedsiębiorców. Realizacja Programu CPK przełoży się na skokowy wzrost wolumenu handlu, W zakresie realizacji komponentu kolejowego, raport międzynarodowej firmy konsultingowej Steer ustalił łączną wartość korzyści z sieci KDP dla krajów Trójmorza na poziomie ok. 120 mld EUR, tj. dwukrotnie większej korzyści netto w porównaniu do nakładów inwestycyjnych poniesionych na ich budowę. Ustawa nie niesie ze sobą skutków prawnych innych niż wyrażone w niej w sposób wyraźny. W szczególności ustawa nie wymaga dostosowania do niej aktów wykonawczych.

**5. Źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.** Projekt ustawy nie pociąga za sobą dodatkowego obciążenia budżetu państwa względem obciążeń przyjętych już na podstawie wiążących ustaw i uchwał Rady Ministrów. W zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego program wiąże się z ograniczeniem wydatków na dotowanie połączeń lotniczych.

**6. Brak potrzeby wydawania aktów wykonawczych.** Ze względu na swój charakter ustawa nie przewiduje wydawania aktów wykonawczych.

**7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.** Przedmiot projektowanej regulacji w przeważającej części nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Ustawa w zakresie, w jakim jej przedmiot jest objęty prawem Unii Europejskiej przedłożona ustawa jest zgodna z prawem UE. Regulacje zakazujące dotowania połączeń lotniczych ograniczają ryzyko niedozwolonej pomocy publicznej, stanowiącej naruszenie prawa europejskiego.