



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.93.2025

Warszawa, 15 grudnia 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy

**- o zapewnieniu realizacji inwestycji
Centralnego Portu Komunikacyjnego (druk nr
1631).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**Stanowisko Rządu do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
projektu ustawy o zapewnieniu realizacji inwestycji Centralnego Portu
Komunikacyjnego (druk nr 1631)**

I. Uwagi zasadnicze

1. W zakresie przepisów dotyczących **terminów zakończenia prac budowlanych oraz uzyskania certyfikacji i zgód na uruchomienie operacji lotniczych na Lotnisku Centralnego Portu Komunikacyjnego**, które nie mogą być późniejsze niż do dnia 31 grudnia 2031 r. (art. 2 ust. 2 pkt 2), a także **terminów zakończenia prac budowlanych dla linii kolejowych - Tunel w Łodzi, Węzeł Centralnego Portu Komunikacyjnego, Warszawa-Łódź**, które nie mogą być późniejsze niż do dnia 31 grudnia 2030 r. (art. 2 ust. 2 pkt 3) należy wskazać, że:
 - 1) przedmiotowe terminy nie zostały w żaden sposób uzasadnione ani też nie wskazano podstaw merytorycznych czy analiz przeprowadzonych w celu ich określenia;
 - 2) terminy realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego przyjęte przez Spółkę Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o. o. i zgodne z obecnie obowiązującym Programem inwestycyjnym Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2032, zostały wyznaczone po opracowaniu szczegółowego harmonogramu i przeprowadzeniu analiz prawdopodobieństwa realizacji tego harmonogramu;
 - 3) projekt w żaden sposób nie przyspiesza realizacji poszczególnych inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego; wydaje się także, że w miejsce ustanawiania sztywnego arbitralnie określonego terminu zakończenia realizacji inwestycji, który dodatkowo nie został w żaden sposób uzasadniony merytorycznie, bardziej zasadnym środkiem zapewnienia sprawności realizowanych działań inwestycyjnych byłyby zmiany ustawowe zapewniające skrócenie i usprawnienie procedur administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym (przewidziane m.in. w ustawie z dnia 24 września 2025 r. o zmianie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym);
 - 4) sygnalizuje się także, że przyjmowanie terminów, które nie wynikają z analiz wskazujących na wysokie prawdopodobieństwo ich dotrzymania niesie za sobą

znaczące ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów, opóźnień przekraczających prawdopodobne terminy realizacji oraz **obniżenia wiarygodności** inwestora w rozmowach z interesariuszami biznesowymi w sytuacji wystąpienia ewentualnych opóźnień; co więcej, narzucenie nierealnych terminów **mogłoby prowadzić do konieczności ograniczenia realizowanych inwestycji**, mimo rzeczywistych potrzeb, jedynie w celu dotrzymania wskazanych w ustawie terminów;

- 5) w uzasadnieniu do projektu ustawy **nie zostały przedstawione rzetelne informacje dotyczące jego źródeł finansowania** (poza skarbowymi papierami wartościowymi), przy jednocześnie znacząco podwyższonym planie inwestycyjnym.
2. Wątpliwe w zakresie **zgodności z prawem krajowym, jak i międzynarodowym** jest **narzucanie terminu zakończenia prowadzenia cywilnego ruchu lotniczego** na Lotnisku im. Fryderyka Chopina w Warszawie i **ustawowe przeniesienie** tego ruchu na Lotnisko Centralnego Portu Komunikacyjnego (art. 3 projektu):
- 1) po pierwsze **ruch lotniczy tworzą przewoźnicy lotniczy i to oni decydują o jego umiejscowieniu, zatem nie jest ani zasadne, ani realne odgórne normatywne tego rozstrzygnięcie**; w Unii Europejskiej istnieje instytucja Administracyjnego Podziału Ruchu, jednak jest to proces związany z udziałem i akceptacją Komisji Europejskiej, co też jednak i tak nie gwarantuje „przeniesienia” takiego ruchu zgodnie z projektowanym przepisem, ponieważ przewoźnicy lotniczy w przypadku takiego administracyjnego zamknięcia Lotniska Chopina mogliby wybrać inny port lotniczy;
 - 2) po wtóre **ustawowe narzucanie terminu zakończenia prowadzenia danej działalności rodzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej**; zgodnie z Konstytucją **ograniczenie tej swobody jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny**; co więcej – przyjęcie projektowanych rozwiązań spowodowałoby nie tyle ograniczenie działalności gospodarczej, co jej **faktyczne uniemożliwienie**, ustanowione w ustawie sztywnym odgórnie narzuconym terminem; takie rozwiązanie **nie zostało uzasadnione** nie tylko w kontekście wykazania owego ważnego interesu publicznego, ale **nie wskazano jakichkolwiek konkretnych podstaw merytorycznych czy analiz dokonanych w celu tak ścisłego określenia**

terminu zakończenia działalności Lotniska Chopina; wątpliwości budzi zatem także zasadność odgórnego, arbitralnego jego wyznaczania w ustawie;

- 3) dodatkowo należy zauważyć, że projektowana ustawa **nie przewiduje żadnych przepisów dostosowujących** w związku z ustanowieniem sztywnego ustawowego terminu „przeniesienia” ruchu lotniczego, m.in. w zakresie mechanizmów związanych z uniemożliwieniem prowadzenia działalności gospodarczej szeregu przedsiębiorców działających na Lotnisku Chopina, **czy też systemem ewentualnych rekompensat lub gwarancji dla przedsiębiorców**;
 - 4) projekt **nie uwzględnia w żaden sposób wystąpienia sytuacji kryzysowych**, które uzasadniałyby kontynuowanie prowadzenia cywilnego ruchu lotniczego na Lotnisku Chopina.
3. **Niedopuszczalne pod względem prawnym jest ograniczanie w projekcie prowadzenia na Lotnisku Chopina inwestycji jedynie do takich, które można w skrócie uznać za opłacalne** – biorąc pod uwagę ich wykorzystanie do dnia 31 grudnia 2032 r. (art. 4 projektu):
- 1) wprowadzanie ustawowych ograniczeń we wszystkich inwestycjach na Lotnisku Chopina **może zagrażać bezpieczeństwu ruchu lotniczego**;
 - 2) do ostatniego dnia funkcjonowania Lotnisko Chopina musi spełniać wszystkie przewidziane przepisami wymagania bezpieczeństwa, operacyjne i techniczne – **zapewnienie bezpiecznej eksploatacji lotniska wymaga inwestowania m.in. w personel oraz środki trwałe (infrastrukturę), które podlegają degradacji**;
 - 3) Lotnisko Chopina jest obiektem podlegającym ustawowej obowiązkowej ochronie i elementem infrastruktury krytycznej chronionym z mocy przepisów prawa m.in. za pomocą odpowiednich środków osobowych, jak i technicznych.
4. W zakresie **zakazu dofinansowania połączeń lotniczych przez Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, państwowe osoby prawne oraz komunalne osoby prawne** (art. 5), należy zauważyć, że:
- 1) projektowany przepis **może spowodować zatrzymanie wielu połączeń lotniczych na lotniskach regionalnych w Polsce**;
 - 2) w pewnym zakresie **pomoc dla lotnisk regionalnych jest dopuszczona nawet przepisami unijnymi**; taki **ogólny zakaz pozbawiałby możliwości dofinansowywania działalności lotniskowej już i tak mocno ograniczonej** tymi przepisami;

- 3) może wystąpić trudność w zwiększaniu siatki połączeń dla niektórych lotnisk, tj. Lotniska Warszawa – Radom i Lotniska Zielona Góra – Babimost (wkład samorządu w rozwój połączeń zostanie prawnie ograniczony), co w konsekwencji może **ograniczać rozwój ruchu lotniczego** i mieć wpływ na wolumen ruchu lotniczego w Polsce;
- 4) w uzasadnieniu **brakuje także szerszej analizy w zakresie wpływu projektowanego przepisu na ruch lotniczy w Polsce.**
5. W zakresie określenia **wysokości finansowania Programu za pomocą skarbowych papierów wartościowych** (art. 2 ust. 2 pkt 4) projekt z **nieuzasadnionych względów uniemożliwia reagowanie na zmieniającą się sytuację budżetową kraju** i zakazuje jakiegokolwiek modyfikowania finansowania Programu, np. przez zmniejszenie finansowania za pomocą skarbowych papierów wartościowych na rzecz nawet niewielkiego zwiększenia nakładów bezpośrednio z budżetu państwa.

II. Zasadnicze uwagi legislacyjne

1. **Projekt powtarza przepisy wynikające z innych aktów prawnych rangi ustawowej** – zgodnie z art. 1 projektu ustawy – ustawa określa **podstawowe elementy Programu**, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1747), zwanej dalej „ustawą o CPK”, **w celu zapewnienia realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego**. Należy jednak zauważyć, że zarówno umocowanie ww. Programu, jak i jego podstawowe elementy wynikają już z ustawy o CPK (zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy o CPK jest to program wieloletni w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), niestanowiący programu rozwoju w rozumieniu przepisów ustawy 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**). Tym samym ustawa o CPK określa już ogólne ramy systemowe dotyczące ww. Programu, wskazując jego zakres przedmiotowy i niezbędny zakres merytoryczny rozstrzygnięć, które powinny się w tym Programie znaleźć, pozostawiając szczegółowe doprecyzowanie Radzie Ministrów, która na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przyjmuje uchwałę dotyczącą tego Programu, a tym samym ma możliwość bieżącej jego modyfikacji oraz dostosowywania do zmieniających się realiów inwestycyjnych, a także społeczno-gospodarczych.

2. W projekcie formułowane są przepisy, które nie mają charakteru norm prawnych, a są apelami, postulatami, czy określeniem celów projektowanej ustawy. Jako przykład wskazać należy art. 2 ust. 1 projektu, zgodnie z którym „*celem głównym Programu jest stworzenie uniwersalnego systemu transportu pasażerskiego poprzez wybudowanie i eksploatację rentownego innowacyjnego węzła transportowego, który uzyska miejsce w pierwszej dziesiątce najlepszych portów lotniczych na świecie, a ponadto doprowadzi do przebudowy krajowego systemu transportu kolejowego jako atrakcyjnej alternatywy dla transportu drogowego, który obejmie cały obszar Polski, zapewniając jednocześnie rozwój i trwałą integrację aglomeracji warszawskiej i łódzkiej.*”. Należy zauważyć, że zgodnie z regułami dotyczącymi prawidłowego formułowania przepisów prawnych, w ustawach nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Wyjaśnić należy, że **norma prawna to generalna i abstrakcyjna norma postępowania, która w sposób wiążący określa adresatów, ich prawa i obowiązki oraz skutki prawne realizacji i naruszenia tych norm**. Tym samym należy uznać, że zaproponowane w projektowanym przepisie postulaty mają charakter programowy czy też polityczny, nie zaś normatywny, gdyż stanowią wyznaczenie pewnych nieweryfikowalnych i niemierzalnych celów projektowanych norm.
3. W nawiązaniu do powyższej uwagi zauważyć także należy, że przepisy **projektowanej ustawy sformułowane są w sposób naruszający zasadę precyzyjności i komunikatywności przepisów prawnych** – w projekcie stosowane są sformułowania, które nie czynią zadość wymogom precyzyjności przepisów prawa, m.in. „atrakcyjnej alternatywy”, „wysokiej jakości”, „zaawansowanym technologicznie”.
4. **Dodatkowo projektowane przepisy są niespójne wewnętrznie – część projektowanych regulacji wykracza poza zakres przedmiotowy wynikający z art. 1 projektowanej ustawy**, zgodnie z którym ustawa określa podstawowe elementy Programu, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o CPK, w celu zapewnienia realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego. Podkreślenia wymaga, że w tym zakresie przedmiotowym nie mieszczą się m.in. regulacje dotyczące dopuszczalnych inwestycji prowadzonych na lotnisku im. Fryderyka Chopina w Warszawie (art. 4 projektu), zakazu dofinansowania połączeń lotniczych na lotniskach regionalnych (art. 5 projektu).

Wobec powyższego Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zapewnieniu realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego (druk nr 1631).