



Warszawa, 11 października 2024 r.

BEOS-WPEiM-2129/24

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFAXS
L.dz. DS.1120. 26.10.2024 (2)
Data wpływu 11.10.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Pan Michał Czarnecki)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego stanowi, że Prezes Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: Pełnomocnik), inne organy administracji rządowej oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane, Spółka Celowa (w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹; dalej: ustawa o CPK) oraz inne podmioty pełniące funkcję Inwestora (w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o CPK) będą zobowiązane do realizacji Przedsięwzięć (w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy o CPK). Zobowiązanie to obejmuje podejmowanie wszelkich działań prawnych lub faktycznych zmierzających do realizacji Przedsięwzięć w terminach i na zasadach określonych w uchwale nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego - „Program Inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030”² (dalej: Program) oraz powstrzymywanie się od jakichkolwiek działań prawnych lub faktycznych, które mogłyby bezpośrednio lub pośrednio wpływać negatywnie na realizację Programu w terminach i na zasadach w nim określonych.

Zgodnie z projektem realizacja Przedsięwzięć ma następować w zakresie i w terminach określonych w Programie. Równocześnie projekt ustanawia

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 545, ze zm.

² M. P. z 2023 r. poz. 1258.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP5-LPR.020.15P.10.2024
Data wpływu 11.10.2024

ograniczenia w zakresie zmian Programu oraz nakłada na Pełnomocnika obowiązek przedkładania Sejmowi sprawozdania dotyczącego zmian dokonywanych w Programie.

Projekt zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego ds. transportu, Pełnomocnika oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane do zapewnienia, aby całość cywilnego ruchu lotniczego została przeniesiona z Lotniska Chopina na Port Solidarność w terminie do 30 czerwca 2031 r. Podmioty te mają także zapewnić, by na Lotnisku Chopina były prowadzone wyłącznie takie inwestycje, co do których, biorąc pod uwagę ich wykorzystanie do dnia 31 grudnia 2030 r., ekonomiczna bieżąca wartość netto inwestycji, rozumiana jako różnica ogółu zdyskontowanych korzyści i kosztów związanych z inwestycją, była dodatnia, a finansowanie tych inwestycji nie naruszało planu finansowego zawartego w Programie.

Projekt zakazuje dofinansowania połączeń lotniczych przez Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, państwowe osoby prawne oraz komunalne osoby prawne. Zakaz ten obejmuje w szczególności zawieranie umów marketingowych, promocyjnych lub innych podobnych z przewoźnikami lotniczymi lub jednostkami powiązanymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 43 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³. Zgodnie z projektem czynności prawne dokonane z naruszeniem tego zakazu byłyby nieważne.

Projekt zobowiązuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przekazania Spółce Celowej, w terminie do dnia 31 grudnia 2024 r., skarbowych papierów wartościowych, których przekazanie z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki Celowej zostało przewidziane w programie wieloletnim – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023”⁴, a które nie zostały przekazane Spółce Celowej.

Projekt przewiduje także zmiany w ustawie o CPK. Zmiany te polegają na określeniu kryteriów, które muszą spełniać osoby wchodzące w skład zarządu Spółki Celowej oraz wprowadzeniu obowiązku ustanowienia rady nadzorczej w Spółce Celowej (obecnie jest to fakultatywne). Projekt określa skład rady nadzorczej, jej zadania, kryteria, które muszą spełnić członkowie rady nadzorczej, a także kadencję rady nadzorczej.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁴ Na potrzeby niniejszej opinii przyjęto, że chodzi o uchwałę nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023” (M. P. poz. 1050, ze zm.).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące akty prawne Unii Europejskiej:

a) art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE);

b) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁵ (dalej: dyrektywa 2011/92/UE);

c) zalecenie Komisji z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady⁶ (dalej: zalecenie Komisji).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

a) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W art. 107 ust. 2 TfUE określono kategorie pomocy, które są zgodne z rynkiem wewnętrznym, a w art. 107 ust. 3 TfUE – kategorie pomocy, które mogą być uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

W zakresie pomocy udzielanej liniom lotniczym należy uwzględnić także komunikat Komisji *Guidelines on State aid to airports and airlines*⁷, w którym Komisja przedstawiła swoje podejście do tego rodzaju pomocy.

Projekt (art. 4) przewiduje zakaz udzielania pomocy publicznej na dofinansowanie połączeń lotniczych. Zakaz ten nie jest sprzeczny z art. 107 TfUE.

b) Dyrektywę 2011/92/UE stosuje się do oceny skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku (art. 1 ust. 1). Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków na środowisko, przed udzieleniem zezwolenia (art. 2 ust. 1). W załączniku I do dyrektywy 2011/92/UE wymieniono przedsięwzięcia, które podlegają takiej ocenie (m.in. budowa dalekobieżnych linii ruchu kolejowego i portów lotniczych z głównym pasem

⁵ Dz. Urz. UE L 26 z 28.1.2012 r., s. 1, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L 52, z 25.2.2005 r., s. 51.

⁷ Dz. Urz. UE C 99 z 4.4.2014 r., s. 3

startowym o długości 2100 m lub więcej – pkt 7 lit. a, a w załączniku II – przedsięwzięcia, które mogą podlegać ocenie.

Przedsięwzięcia, których dotyczy ustawa o CPK, są przedsięwzięciami objętymi zakresem dyrektywy 2011/92/UE, dla których sporządzenie oceny w odniesieniu do jego skutków na środowisko jest obowiązkowe (por. art. 1 pkt 1, art. 2 pkt 3 ustawy o CPK)⁸.

Opiniowany projekt ustawy potwierdza obowiązki wymienionych w nim podmiotów (art. 1 ust. 1 projektu) dotyczące realizacji Przedsięwzięcia. Nie zmienia jednak charakteru Przedsięwzięcia ani postępowań administracyjnych związanych z realizacją Przedsięwzięcia. Projekt nie jest sprzeczny z dyrektywą 2011/92/UE.

c) Zgodnie z art. 288 TfUE w celu wykonania kompetencji Unii jej instytucje przyjmują m.in. zalecenia. Zalecenia nie mają mocy wiążącej.

W zaleceniu Komisji wzywa się państwa członkowskie do podjęcia kroków koniecznych do wprowadzenia na szczeblu krajowym, zgodnie z podejściem „przestrzegaj lub wyjaśnij” albo na drodze prawnej, z zastosowaniem instrumentów optymalnie dostosowanych do ich otoczenia prawnego, zbioru przepisów dotyczących roli dyrektora niewykonawczego lub będącego członkiem rady nadzorczej oraz komisji rady (nadzorczej), które będą funkcjonować w spółkach giełdowych (pkt 1.1). Środki, które państwa członkowskie mają przyjąć stosownie do zalecenia Komisji, powinny zmierzać do fundamentalnego celu, którym jest lepszy ład korporacyjny w spółkach giełdowych. Cel ten zdaje się współgrać z ochroną inwestorów, aktualnych lub potencjalnych (pkt 6 preambuły do zalecenia Komisji). W zaleceniu Komisji podkreśla się rolę niezależnych dyrektorów (pkt 7 preambuły do zalecenia Komisji). Przez niezależność rozumie się brak powiązań gospodarczych, rodzinnych lub innych ze spółką, z jej akcjonariuszem mającym pakiet kontrolny lub kierownictwem, które skutkują sprzecznością interesów mogącą wpłynąć na jego osąd (pkt 13.1; zob. także załącznik II do zalecenia Komisji).

Projekt (art. 5 pkt 2) w zakresie, w jakim przewiduje zmianę ustawy o CPK w odniesieniu do rady nadzorczej Spółki Celowej, odwołuje się do zalecenia Komisji. Według projektu członkowie rady nadzorczej Spółki Celowej mają spełniać kryteria niezależności określone w przywołanym zaleceniu. Zalecenie Komisji dotyczy spółek notowanych na giełdzie. Ponadto, jak już wskazano, zalecenie Komisji nie ma mocy wiążącej. Spółka Celowa nie jest spółką giełdową. Nie ma jednak formalnych przeszkód, by stosować do niej postanowienia zalecenia Komisji dotyczące niezależności dyrektorów będących członkami rad nadzorczych. Projekt nie jest sprzeczny z zaleceniem Komisji.

⁸ Zob. także opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, wyrażoną przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 2473, VIII kadencja Sejmu).

4. Konkluzja

Obywatelski projekt ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski
Piotr Chybalski

Warszawa, 11 października 2024 r.

BEOS-WPEiM-2130/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. *DS.1120.364.2024*

Data wpływu *11.10.2024*

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy obywatelski projekt ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: Pan Michał Czarnecki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego stanowi, że Prezes Rady Ministrów, Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: Pełnomocnik), inne organy administracji rządowej oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane, Spółka Celowa (w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹; dalej: ustawa o CPK) oraz inne podmioty pełniące funkcję Inwestora (w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o CPK) będą zobowiązane do realizacji Przedsięwzięć (w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy o CPK). Zobowiązanie to obejmuje podejmowanie wszelkich działań prawnych lub faktycznych zmierzających do realizacji Przedsięwzięć w terminach i na zasadach określonych w uchwale nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego - „Program Inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030”² (dalej: Program) oraz powstrzymywanie się od jakichkolwiek działań prawnych lub faktycznych, które mogłyby bezpośrednio lub pośrednio wpływać negatywnie na realizację Programu w terminach i na zasadach w nim określonych.

Zgodnie z projektem realizacja Przedsięwzięć ma następować w zakresie i w terminach określonych w Programie. Równocześnie projekt ustanawia ograniczenia w zakresie zmian Programu oraz nakłada na Pełnomocnika obowiązek przedkładania Sejmowi sprawozdania dotyczącego zmian dokonywanych w Programie.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 545, ze zm.

² M. P. z 2023 r. poz. 1258.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS - NP.020.158.11.2024*
Data wpływu *11.10.2024*

Projekt zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego ds. transportu, Pełnomocnika oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane do zapewnienia, aby całość cywilnego ruchu lotniczego została przeniesiona z Lotniska Chopina na Port Solidarność w terminie do 30 czerwca 2031 r. Podmioty te mają także zapewnić, by na Lotnisku Chopina były prowadzone wyłącznie takie inwestycje, co do których, biorąc pod uwagę ich wykorzystanie do dnia 31 grudnia 2030 r., ekonomiczna bieżąca wartość netto inwestycji, rozumiana jako różnica ogółu zdyskontowanych korzyści i kosztów związanych z inwestycją, była dodatnia, a finansowanie tych inwestycji nie naruszało planu finansowego zawartego w Programie.

Projekt zakazuje dofinansowania połączeń lotniczych przez Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, państwowe osoby prawne oraz komunalne osoby prawne. Zakaz ten obejmuje w szczególności zawieranie umów marketingowych, promocyjnych lub innych podobnych z przewoźnikami lotniczymi lub jednostkami powiązanymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 43 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³. Zgodnie z projektem czynności prawne dokonane z naruszeniem tego zakazu byłyby nieważne.

Projekt zobowiązuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przekazania Spółce Celowej, w terminie do dnia 31 grudnia 2024 r., skarbowych papierów wartościowych, których przekazanie z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki Celowej zostało przewidziane w programie wieloletnim – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023”⁴, a które nie zostały przekazane Spółce Celowej.

Projekt przewiduje także zmiany w ustawie o CPK. Zmiany te polegają na określeniu kryteriów, które muszą spełniać osoby wchodzące w skład zarządu Spółki Celowej oraz wprowadzeniu obowiązku ustanowienia rady nadzorczej w Spółce Celowej (obecnie jest to fakultatywne). Projekt określa skład rady nadzorczej, jej zadania, kryteria, które muszą spełnić członkowie rady nadzorczej, a także kadencję rady nadzorczej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁴ Na potrzeby niniejszej opinii przyjęto, że chodzi o uchwałę nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023” (M. P. poz. 1050, ze zm.).

Obywatelski projekt ustawy o zobowiązaniu władz publicznych do realizacji inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Piotr Chybalski