

Warszawa, dnia 22 września 2025 r.

Minister Infrastruktury

Uwagi Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi dot. projektu ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego w zakresie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (numer z wykazu prac legislacyjnych: UD262)

Uwagi ogólne

1. Projekt ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego w zakresie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (numer z wykazu prac legislacyjnych: UD262) proponuje wprowadzenie niezwykle daleko idących zmian do procesu inwestycyjnego dla szeregu przedsięwzięć, które mogą przyczynić się do spowodowania nieodwracalnych konsekwencji środowiskowych i ekonomicznych. Projekt stanowi kolejną odsłonę patologii legislacyjnej, polegającej na tworzeniu specustaw dla indywidualnych przedsięwzięć, kierowaniu się partykularyzmem i tworzeniu przepisów, których głównym celem jest obejście regulacji prawnych, mających gwarantować ochronę środowiska, poszanowanie praw człowieka i uwzględnienie głosu społeczeństwa w istotnych dla niego postępowaniach. W projekcie ustawy nie wskazano jasnych kryteriów utworzenia objętego nim katalogu inwestycji. Wręcz przeciwnie – katalog ten, z uwagi na swój bardzo szeroki zakres i obejmowanie inwestycji o bardzo różnym charakterze sprawia wrażenie opracowanego w sposób dowolny. Obecny kształt projektu rodzi poważne wątpliwości co do jego zgodności z regulacjami międzynarodowymi i prawem unijnym, zwłaszcza w obszarze prawa ochrony środowiska, co może doprowadzić – w sytuacji jakie przyjęcia jako ustawy – do otwarcia przez Komisję Europejską przeciwko Polsce kolejnego postępowania naruszeniowego.
2. Negatywnie należy odnieść się również do pośpiechu towarzyszącemu przeprowadzanym konsultacjom publicznym, który uniemożliwia potencjalnym uczestnikom konsultacji odpowiednią analizę projektu ustawy i obniża jakość całego procesu legislacyjnego. Zawarte w Regulaminie pracy Rady Ministrów i w wytycznych dotyczących przeprowadzania konsultacji społecznych terminy przy niniejszym projekcie ustawy nie zostały dotrzymane. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zalecenie stosowania 7 dniowego terminu podjęcia działań informacyjnych przed rozpoczęciem samego etapu zasięgania opinii, bądź w przypadku gdy informowanie o konsultacjach zaczyna się równoległe z samym zgłaszaniem opinii o ich szczególnej intensywności, a także na termin wyznaczony w par. 40 ust. 3 Regulaminu, tj. nie krótszy niż 14 (a zalecany 21) dniowy termin przeprowadzania konsultacji publicznych, który w wypadku przedmiotowego projektu wynosił 7 dni, w tym zaledwie 5 dni roboczych.
3. Naruszono również „Siedem Zasad Konsultacji”, w szczególności w zakresie dobrej wiary, poprzez niedanie zainteresowanym obywatelom odpowiedniego czasu na zebranie argumentów oraz przewidywalności, gdyż „nie można nazwać konsultacjami zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni”. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy projekt ustawy zawiera przepisy obejmujące swą tematyką zagadnienia, znajdujące się do tej pory w wielu aktach prawnych, a dotyczące m.in. postępowania

administracyjnego, prawa budowlanego, postępowania sądowo-administracyjnego oraz szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska.

4. Za nieprzekonującą należy także uznać lakoniczną argumentację zawartą w piśmie informującym o przekazaniu projektu ustawy do konsultacji, gdzie jako przyczynę skrócenia przebiegu konsultacji publicznych podaje się konieczność „niezwłocznego podjęcia działań legislacyjnych, których opóźnienie mogłoby skutkować poważnymi konsekwencjami w sferze bezpieczeństwa oraz porządku publicznego”. Należy bowiem podkreślić, że skrócenie terminu może się odbyć jedynie po podaniu szczegółowego uzasadnienia, którego w tym piśmie brak. Okolicznością uzasadniającą takie skrócenie mogłyby być choćby obowiązki związane z umowami międzynarodowymi czy implementacją prawa UE, których jednak omawiany projekt nie wypełnia, a nawet potencjalnie może stać z nimi w sprzeczności.
5. Lista podmiotów, do których skierowane zostało pismo informujące o konsultacjach publicznych obejmuje niemal wyłącznie bezpośrednich interesariuszy (m. in. PKP PLK S.A., PKP S.A., Polskie Porty Lotnicze S.A., spółki-operatorów wskazanych w ustawie portów lotniczych itd.), organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje biznesowe i samorządy zawodowe. Na liście nie znalazła się ani jedna organizacja ekologiczna i tylko jeden podmiot reprezentujący organizacje społeczne. Okoliczność ta dodatkowo negatywnie wpływa na jakość procesu legislacyjnego i prowadzi do powstania wątpliwości co do fasadowego charakteru konsultacji.
6. Takie prowadzenie procesu legislacyjnego nie tylko nie realizuje zasady państwa prawa oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie ochrony środowiska, ale jednocześnie stanowi powrót do standardów legislacyjnych znanych z lat 2015-2023.

Uwagi merytoryczne

Ze względu na bardzo krótki czas trwania konsultacji publicznych projektu ustawy nie była możliwa jej szczegółowa analiza, dlatego też wskazujemy jedynie na wybrane, zidentyfikowane problemy.

Po pierwsze, **poważne wątpliwości budzi katalog inwestycji kluczowych**, zawarty w art. 2 projektowanej ustawy. Wydaje się, że ma on charakter losowy, trudno bowiem dostrzec związek pomiędzy inwestycjami takimi jak: budowa drogi krajowej nr 7 od ul. Morskiej do publicznego terminala promowego w porcie morskim w Gdyni, inwestycje towarzyszące budowie elektrowni jądrowej, zbiornik wodny na rzece Nysie Kłodzkiej, ochrona przeciwpowodziową doliny rzeki Wisły w województwie małopolskim, elementy Kolejowego Systemu Ruchomej Łączności Radiowej i rozbudowa lub przebudowa wybranych lotnisk.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że katalog projektów kluczowych obejmuje inwestycje wybrane jako szczególnie istotne z punktu widzenia obronności kraju, bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju kraju oraz bezpieczeństwa przed skutkami katastrof naturalnych. Nie zostało jednak wyjaśnione na podstawie jakich danych i analiz określony został właśnie taki, a nie inny katalog inwestycji kluczowych.

Zdecydowany sprzeciw budzi art. 6 ustawy, który umożliwi realizację inwestycji kluczowych w sposób niezgodny z wydanym pozwoleniem na budowę, bez konieczności jego zmiany. Proponowana regulacja doprowadzi do tego, że **wydanie pozwolenia na budowę dla inwestycji kluczowych będzie miało charakter pozorny**, ponieważ inwestor nie będzie związany warunkami określonymi w tym pozwoleniu. Co więcej, przepis ten **umożliwi realizację inwestycji w sposób niezgodny z warunkami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**, które muszą być uwzględniane w treści pozwolenia na budowę.

Za **niedopuszczalną ingerencję w kompetencje władzy sądowniczej** uznać należy art. 8 ust. 1 ustawy, który pozbawia sądy administracyjne możliwości wstrzymania wykonania decyzji, nawet w przypadku

wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 61 § 3 p.p.s.a., tj. niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wstrzymanie wykonalności ostatecznej decyzji administracyjnej jest podstawowym środkiem zabezpieczającym, jakim dysponują sądy administracyjne. Przepis jest tym bardziej nieuzasadniony, mając na uwadze to, że zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 terminy rozpatrywania skarg na decyzje są bardzo krótkie, zatem ewentualne wstrzymanie wykonalności nie będzie miało istotnego wpływu na realizację inwestycji, ale może zabezpieczyć ludzi i środowisko przed znacznymi, nieodwracalnymi szkodami.

Brak skutecznego środka zaradczego w postaci sądowego wstrzymania określonego działania mogącego spowodować nieodwracalne szkody narusza art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus, który nakłada na państwa obowiązek zapewnienia odpowiednich i prawnie skutecznych” środków zaradczych, w tym, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymania wykonania kwestionowanego działania. W praktyce zastosowanie wstrzymania wykonania działania ma kluczowe znaczenie w sprawach dotyczących inwestycji mogących znacznie i nieodwracalnie wpłynąć na środowisko.

Należy ponadto wskazać, że **przepis jest niejasny**, nie wiadomo bowiem jakich konkretnie decyzji dotyczących inwestycji kluczowych dotyczy.

Niezrozumiałe i nieuzasadnione jest zwolnienie z obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, opłat za ich usunięcie oraz wykonania nasadzeń zastępczych. Rozwiązanie takie tworzy **niebezpieczny precedens w zakresie ochrony przyrody**.

7. Projekt ustawy tak głęboko ingerujący w zasady prowadzenia procesu inwestycyjnego powinien być konsultowany co najmniej 21 dni, tak żeby każdy zainteresowany podmiot – a nie tylko wąska grupa interesariuszy wybrana przez Ministra – miał czas zapoznać się z jego treścią, poddać ją analizie i przedstawić swoje uwagi. **W związku z tym apelujemy o wyznaczenie nowego, 21 dniowego terminu konsultacji, i przekazania informacji o nich również do szerokiego katalogu organizacji społecznych i ekologicznych, których działalności ten projekt dotyczy.**