

Stanowisko Nr 2/2025

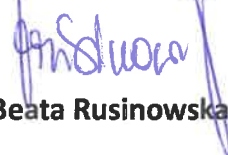
Rady Powiatu Żyrardowskiego

z dnia 25 czerwca 2025 r.

**w sprawie: opinii nt projektu „Strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu
Komunikacyjnego do roku 2044”**

Na podstawie § 18 ust. 2 Statutu Powiatu Żyrardowskiego, Rada Powiatu Żyrardowskiego wyraża pozytywną opinię w sprawie komentarza Zarządu Powiatu Żyrardowskiego nt projektu „Strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego do roku 2044” zgodnie z załącznikiem „Komentarz Zarządu Powiatu Żyrardowskiego w sprawie strategii rozwoju obszaru CPK do roku 2044”.

**Przewodnicząca
Rady Powiatu Żyrardowskiego**


Beata Rusinowska

Komentarz Zarządu Powiatu Żyrardowskiego w sprawie strategii rozwoju obszaru CPK do roku 2044

30.05.2025

W imieniu Zarządu Powiatu Żyrardowskiego przekazujemy uwagi odnośnie zaprezentowanej w marcu 2025 wersji Strategii Rozwoju Obszaru Otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) do roku 2044. Jako Zarząd Powiatu rozumiemy, że przyjęta uchwałą nr. 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 roku koncepcja CPK, która przeszła szereg zmian, nadal zakłada, że „CPK” stanie się integratorem aglomeracji warszawsko-łódzkiej, dynamizującym procesy metropolizacji w centralnej Polsce, zaś bezpośrednie otoczenie CPK stanie się najlepiej skomunikowanym miejscem w kraju, dzięki potencjałowi lotniska o istotnym znaczeniu w Europie zintegrowanego z dworcem kolejowym oraz systemem dróg krajowych. Rozumiemy również, że CPK jest celową spółką Skarbu Państwa pełniącą funkcję inwestora zastępczego w zakresie wybudowania Centralnego Portu Komunikacyjnego a właścicielem i inwestorem rzeczywistym jest Państwo, które odpowiada za całościową strategię budowy i eksploatacji CPK jako jednego z najważniejszych, ale wciąż elementu spójnej polityki gospodarczej państwa jako gospodarczej i administracyjnej całości.

Rozumiemy również, że w przypadku CPK odpowiedzialność za ustalanie długofalowej strategii leży przede wszystkim po stronie państwa – reprezentowanego głównie przez Radę Ministrów i odpowiednie ministerstwa (np. Ministerstwo Infrastruktury). To właśnie te instytucje uchwalają kluczowe dokumenty, takie jak Program Wieloletni CPK czy Strategia Rozwoju Obszaru Otoczenia, które stanowią nadrzędne ramy całego przedsięwzięcia. Ścisłe zatwierdzanie tych dokumentów przez rząd gwarantuje, że wisienką na torcie jest cel narodowy, wyrażający nie tylko cele inwestycyjne, ale również kwestie społeczne, gospodarcze i przestrzenne.

Spółka celowa CPK, choć odgrywa kluczową rolę w realizacji projektu, działa przede wszystkim w sferze operacyjnej i projektowej. Jej zadaniem jest wdrażanie i zarządzanie operacyjnymi aspektami budowy oraz eksploatacji infrastruktury, ale nie formułowanie długoterminowej strategii. To mechanizmy państwowe, kierowane przez Radę Ministrów, powinny pełnić rolę strategicznego ramienia, wyznaczając kierunki rozwoju i podejmując decyzje dotyczące ewentualnych korekt strategicznych.

Ponieważ inwestycja CPK w wysokim stopniu wpłynie nie tylko na społeczno-ekonomiczną przyszłość Powiatu Żyrardowskiego, ale także na przyszłość wszystkich czterech powiatów stanowiących bezpośrednie i nierozłącznie powiązane ze sobą społecznie, ekonomicznie

i infrastrukturalnie otoczenie CPK pozwoliliśmy sobie na pogłębioną analizę zarówno od strony korzyści jak i wyzwań jakie niesie za sobą tak ogromne przedsięwzięcie nieodwracalnie zmieniające tkankę społeczną, ekonomiczną, warunki infrastrukturalne oraz poziom zasobów środowiskowych ze szczególnym uwzględnieniem zasobów wody, zwłaszcza w dobie stale pogłębiającej się suszy hydrologicznej.

Dokonaliśmy również analizy przedsięwzięcia pod kątem równoważności umów, sprawiedliwego i partnerskiego udziału w kosztach i zyskach oraz adekwatnego podziału krótko i długofalowych obowiązków wszystkich stron jednocześnie przyjmując zasadę, że ze względu na ciężar gatunkowy oraz długofalowość kosztów i obciążeń społeczno-gospodarczych z jakimi, skutkiem zmian wynikających z realizacji tego przedmiotowego przedsięwzięcia, będzie musiał radzić sobie Powiat podczas wielu kolejnych dziesięcioleci. Organem opiniującym i podejmującym wiążące decyzje w postaci uchwał powinna być Rada Powiatu Żyrardowskiego.

Korzyści i wyzwania

- **Zwiększona łączność transportowa:** Strategia obejmuje duże inwestycje w zintegrowaną infrastrukturę transportu lotniczego, kolejowego i drogowego. Powiat Żyrardowski i pozostałe powiaty znajdujące się w obszarze bezpośredniego oddziaływania CPK zarówno skorzystają jak i podobnie do Powiatu Żyrardowskiego zostaną bezpośrednio obciążone kosztami przedmiotowego przedsięwzięcia zwłaszcza w zakresie kosztów i utrudnień wynikających z koniecznej przebudowy i modernizacji infrastruktury drogowej oraz linii kolejowych, która jest niezbędnym elementem budowy i funkcjonowania CPK. Ułatwione połączenia z Warszawą i innymi regionami zwiększą atrakcyjność Powiatu Żyrardowskiego i pozostałych trzech powiatów jako lokalizacji w otoczeniu tak znaczącego węzła tranzytowego, jednocześnie niosąc za sobą szereg wyzwań w zakresie infrastruktury społecznej, gospodarczej i technicznej.
- **Wzrost gospodarczy:** Poprawa dostępności i wdrażanie nowoczesnych rozwiązań infrastrukturalnych będą sprzyjać rozwojowi lokalnego biznesu i usług. Zwiększony przepływ osób, działania logistyczne oraz inwestycje związane z CPK mogą przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy oraz ogólnego ożywienia gospodarczego w regionie.
- **Rewitalizacja urbanistyczna i społeczna:** Ulepszenie łączności oraz modernizacja infrastruktury publicznej (w tym dróg, mediów i usług) mogą w dłuższej perspektywie podnieść jakość życia mieszkańców. Wyzwaniem jest jednak włączenie lokalnych społeczności w proces modernizacji w sposób, który pozwoli na maksymalne

zachowanie tożsamości społeczno- gospodarczej regionu przy jednoczesnej maksymalizacji szans rozwoju jakie stworzy przedmiotowe przedsięwzięcie.

Szanse

- **Przyciąganie nowych inwestycji:** Ulepszona infrastruktura transportowa czyni Powiat Żyrardowski oraz sąsiednie powiaty regionem atrakcyjnym dla krajowych i zagranicznych inwestorów. Dla maksymalizacji zysków społeczno-gospodarczych całego regionu konieczna jednak będzie zintegrowana regionalna strategia zrównoważonego rozwoju całego obszaru CPK, która zapewni jak najlepsze wykorzystanie szans, nowych możliwości inwestycyjnych w sektorach takich jak przedsiębiorczość, nieruchomości czy turystyka, korzystając z bliskości węzła CPK, które stworzy realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia przy maksymalnym zniwelowaniu regionalnej „kanibalizacji” gospodarczej.
- **Rozwój różnorodnych branż:** Lepsza łączność może stymulować rozwój sektorów pokrewnych, takich jak logistyka, handel detaliczny czy gastronomia i hotelarstwo. Istnieje również potencjał rozwoju nowoczesnych rozwiązań w łańcuchach dostaw oraz usług dostosowanych do mobilnej i zintegrowanej społeczności.
- **Skoordynowany rozwój regionalny:** Dzięki integracji z szerszą siecią CPK, powiat może podejmować wspólne inicjatywy z sąsiednimi jednostkami, co umożliwi pozyskiwanie większych funduszy i realizację projektów obejmujących takie obszary jak inteligentna infrastruktura, zrównoważona energia oraz rozwój usług społecznych.

Zagrożenia

- **Presja na lokalną infrastrukturę i usługi:** Dynamiczny rozwój oraz wzrost przepływu ludności mogą i zapewne będą wywierać presję na istniejące systemy publiczne, takie jak opieka zdrowotna, edukacja czy bezpieczeństwo. Jeżeli modernizacja infrastruktury nie nadąży za tempem zmian, mogą i zapewne pojawią się, przynajmniej w krótkim lub średnim okresie, problemy w zapewnieniu wysokiej jakości usług,
- **Zaburzenia środowiskowe i społeczne:** Rozbudowa infrastruktury transportowej na dużą skalę może i zapewne będzie budzić obawy i opory społeczne związane z hałasem, zanieczyszczeniem powietrza oraz wpływem na lokalne ekosystemy zwłaszcza nadmierne i nie dostatecznie kontrolowane nadużywanie ograniczonych zasobów naturalnych, zwłaszcza wody. Nadmierne zagęszczenie pojazdów, niedostateczny rozwój transportu publicznego, problemy z dostępnością lokali

mieszkalnych, szkół, przedszkoli etc. Skutki tego wszystkiego mogą i odczują zarówno rdzenni jak i napływowi mieszkańcy, jeśli prewencyjne środki łagodzące te problemy nie zostaną odpowiednio szybko i skutecznie wdrożone.

- **Ryzyko nadmiernej urbanizacji:** Szybka przemiana obszarów wiejskich lub mniej zurbanizowanych w tereny miejskie może zaburzyć tradycyjny charakter Powiatu Żyrardowskiego oraz pozostałych powiatów z bezpośredniego otoczenia CPK. Dlatego też ważne jest, aby właściciel spółki CPK, czyli Państwo dołożyło wszelkich starań, aby jak najwcześniej rozpocząć działania w kierunku budowania i wspierania klimatu współpracy i współdziałania wśród władz i mieszkańców obszarów bezpośredniego otoczenia CPK. Bowiem, bez odpowiedniego planowania może dojść do wypierania społeczności lokalnej, utraty terenów zielonych oraz konfliktów związanych z szeroko rozumianym, zrównoważonym zagospodarowaniem przestrzennym.

2. Wspólne interesy czterech powiatów sąsiadujących z obszarem CPK

Korzyści (Mocne strony)

- **Regionowa sieć multimedialna:** Zintegrowane podejście strategii CPK umożliwia połączenie obszarów powiatowych poprzez wspólny system transportu lotniczego, kolejowego i drogowego. Dla powiatów sąsiadujących oznacza to przynależność do rozbudowanej i spójnej sieci transportowej, która zwiększy konkurencyjność regionu.
- **Korzyści z efektu skali w rozwoju infrastruktury:** Współpraca między powiatami umożliwia bardziej efektywne inwestycje w infrastrukturę lokalną (np. sieci energetyczne, wodociągi, drogi). Skonsolidowane działania wzmacniają pozycję negocjacyjną wobec rządu centralnego oraz umożliwiają harmonizację standardów infrastrukturalnych na ponad powiatowym poziomie.
- **Wzmocnienie roli centrum logistyczno-przemysłowego:** Koncentracja inwestycji w regionie sprawia, że obszar staje się atrakcyjnym miejscem dla przedsiębiorstw z branż logistycznych, produkcyjnych oraz technologicznych. Wspólne działania przyczynią się do rozwoju rynku pracy i wzmocnienia łańcuchów dostaw w regionie.

Szanse

- **Wspólne planowanie regionalne:** Łączące siły powiaty mogą skutecznie realizować projekty dotyczące zrównoważonych rozwiązań energetycznych, zarządzania środowiskowego czy usprawniania świadczenia usług publicznych. Wspólna administracja pozwala na lepszą koordynację projektów związanych z transportem, turystyką i rozwojem urbanistycznym. Właściciel projektu CPK, czyli Państwo,

powinien dołożyć wszelkich starań, aby pomóc władzom powiatów i gmin, na obszarze których powstanie CPK w nawiązaniu bliskich i społecznie, i ekonomicznie oraz długofalowych relacji pozwalających na wypracowanie regionalnej strategii społeczno-ekonomicznej współpracy, która jest warunkiem koniecznym dla długotrwałego sukcesu przedmiotowego przedsięwzięcia.

- **Przyciąganie i zatrzymywanie talentów:** Poprawiona dostępność komunikacyjna oraz perspektywy rozwoju gospodarczego mogą pomóc w przyciąganiu wykwalifikowanych pracowników i ograniczeniu migracji mieszkańców. Wspólne inicjatywy kulturalne, edukacyjne i ekonomiczne sprzyjają budowaniu jednolitej tożsamości regionu, korzystnej dla wszystkich powiatów.
- **Wykorzystanie funduszy unijnych i krajowych:** Skonsolidowane działania powiatów zwiększają szanse na pozyskanie funduszy z Unii Europejskiej oraz na inwestycje krajowe. Taka współpraca pozwala na realizację dużych, długoterminowych projektów obejmujących modernizację infrastruktury, cele środowiskowe oraz wdrażanie nowoczesnych technologii.

Zagrożenia

- **Wyzwania koordynacji międzypowiatowej:** Mimo wspólnych interesów, różnice w możliwościach administracyjnych, priorytetach planistycznych czy zasobach naturalnych, finansowych i ludzkich mogą prowadzić do napięć. Brak tradycji współpracy i wspólnej strategii, rozbieżności celów, odmienność struktur politycznych różnice w harmonogramach wdrażania projektów lub w stosowanych standardach mogą i zapewne negatywnie wpłyną lub/i utrudnią realizację jednolitej strategii regionalnej.
- **Ryzyka środowiskowe i społeczne:** Intensywny rozwój we wszystkich powiatach może zwiększyć obciążenia środowiskowe, szczególnie jeśli standardy ochrony środowiska czy ochrony zasobów naturalnych - takich jak woda, czyste powietrze, tereny zielone i ekologicznie czynne nie będą jednolicie wdrażane. Istnieje także ryzyko, że korzyści gospodarcze będą rozdzielane nierównomiernie, co może prowadzić do napięć społecznych lub poczucia niesprawiedliwości lokalnej.
- **Nierówności w gotowości na zmiany:** Nie wszystkie powiaty mogą być równomiernie przygotowane do absorpcji gwałtownych zmian infrastrukturalnych i demograficznych wynikających z rozwoju CPK. Może to skutkować opóźnieniami i nierównomiernym rozwojem, co w konsekwencji osłabi ogólne korzyści z wdrażania wspólnej strategii.

Końcowe refleksje i dodatkowe perspektywy

Z perspektywy Zarządu Powiatu Żyrardowskiego obecna strategia CPK to nie tylko projekt budowy światowej klasy węzła transportowego, ale to także potencjalny impuls do szeroko zakrojonej transformacji społeczno-gospodarczej. W trybie natychmiastowym, zarówno dla Powiatu Żyrardowskiego jak i dla całego regionu. Główne korzyści to ulepszona łączność transportowa i ożywienie gospodarcze, pomimo iż, zwłaszcza w początkowym okresie, pojawić się mogą wyzwania związane z presją na lokalne usługi i obniżeniem jakości życia mieszkańców (zwłaszcza w zakresie, transportu, mieszkalnictwa, usług medycznych i społecznych), W odniesieniu do sąsiadujących powiatów pojmowanych jako region zrównoważona i partnerska współpraca może umożliwić skoordynowane planowanie, co przy właściwym podejściu może przekształcić region w wiodące centrum logistyczne i innowacyjne w Europie Środkowej.

Biorąc pod uwagę skalę tej transformacji, strategia powinna także obejmować takie zagadnienia jak:

- **Środki zrównoważonego rozwoju:** Jak podejście „Net Zero Ready” czyli neutralność klimatyczna oraz: integracja odnawialnych źródeł energii mogą służyć jako wzór dla zrównoważonego rozwoju zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym; podobny skutek może odnieść zrównoważony rozwój transportu publicznego; opieki medycznej oraz instytucji kultury i nauki.
- **Mechanizmy zarządzania:** Konkretnie działania właściciela przedsięwzięcia – czyli Państwa a nie Spółki Celowej (bo to dwa różne byty) jako lidera koordynacji regionalnej wspólnoty między-powiatowej mogłaby i powinna przeciwdziałać różnicom w możliwościach administracyjnych i finansowych poszczególnych jednostek.
- **Zaangażowanie społeczności:** Strategie włączania lokalnych wspólnot mieszkańców, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych w proces planowania, tak by korzyści były maksymalizowane, a negatywne skutki minimalizowane.

Etyczne aspekty: Obecna propozycja, według której CPK- jako spółka celowa- oczekuje, aby powiat udostępnił swoje drogi do ruchu ciężkiego oraz przygotował alternatywne trasy na okres co najmniej 5-7 lat bez dodatkowego wynagrodzenia, rodzi istotne wątpliwości etyczne.

W perspektywie etycznej kluczowe jest, aby każda umowa między partnerami publicznymi a dużymi projektami infrastrukturalnymi była oparta na zasadach wzajemnej sprawiedliwości

oraz transparentności. Jeśli powiat, działając w imieniu lokalnej społeczności, podejmuje się długoterminowych zobowiązań (np. przejęcia i późniejszego utrzymania dróg bez rekompensaty) przy czym z dróg tych będą korzystać nie tylko mieszkańcy, lecz również a nawet przede wszystkim inni użytkownicy tego transportowo-gospodarczego Hubu – istnieje ryzyko, że koszty te będą obciążać budżet jednostki samorządowej kosztem innych niezbędnych usług publicznych. Taki schemat mógłby i z pewnością zostanie odebrany jako niesprawiedliwy, jeśli korzyści dla społeczności lokalnej nie będą przełożone na realne rekompensaty lub wzrost wpływów podatkowych, który zrekompensowałby ponoszone koszty.

Ekonomiczne aspekty: Ekonomicznie przyjęcie takich rozwiązań wymagałoby zobowiązań budżetowych a tym samym zatwierdzenia **w postaci uchwał Rad Powiatowych**, każdego z powiatów co w rezultacie oznaczałoby wieloletnie zobowiązanie finansowe, których koszty – zarówno w zakresie utrzymania, jak i ewentualnych modernizacji infrastruktury – spoczęłyby wyłącznie po stronie powiatu. Brak mechanizmów kompensacyjnych udziału CPK jako podstawowego inwestora i późniejszego operatora lotniska w pokrywaniu przyszłych kosztów eksploatacyjnych, spowodowałby, że samorządy mogłyby znaleźć się w sytuacji, w której inwestycje w infrastrukturę zmuszą je do przesunięcia funduszy przeznaczonych na inne ważne obszary, takie jak edukacja, opieka zdrowotna czy bezpieczeństwo publiczne na cele infrastruktury CPK. W efekcie stosunek kosztów do korzyści stałby się nierównoważny, co potencjalnie uczyniłoby tę opcję nieopłacalną z perspektywy ekonomicznej powiatów.

Ostateczna decyzja przeniesienia kosztów utrzymania dróg wybudowanych w ramach CPK na powiaty leży po stronie władz centralnych. Choć spółka celowa CPK odpowiada za realizację projektową i wykonawczą inwestycji, strategiczne decyzje dotyczące finansowania, podziału obowiązków oraz długofalowej konserwacji infrastruktury są podejmowane przez rząd, reprezentowany przez Radę Ministrów i odpowiednie ministerstwa. To właśnie one kreują cały model finansowy mega inwestycji i decydują, w jaki sposób obciążenia eksploatacyjne mają być dystrybuowane. W praktyce oznacza to, że mimo iż powiaty pełnią rolę wykonawczą przy utrzymaniu dróg, to decyzje o przeniesieniu na nie ciężaru kosztów stanowią rezultat strategicznych ustaleń podejmowanych na szczeblu krajowym. Konsekwencje tego rozwiązania w postaci ryzyka nadmiernego obciążenia finansowego i potencjalnego zagrożenia dla stabilności budżetowej powiatów bezpośrednim odzwierciedleniem decyzji rządowych, a w obecnych warunkach, kiedy powiaty dysponują głównie środkami z subsydiów i dotacji celowych, takie rozwiązanie może i najprawdopodobniej narazi je na poważne problemy budżetowe czego dobrym przykładem są wiadukty kolejowe wybudowane w ramach budowy CMK i następnie przekazane wraz z obowiązkiem utrzymania Powiatowym Zarządom Dróg lub władzom gmin.

Przykłady najlepszych praktyk, które właściciel CPK oraz powiaty z bezpośredniego otoczenia CPK mogłyby wdrożyć, aby zapewnić sprawiedliwy podział kosztów między CPK a powiat, a także aby obciążenie dla lokalnego samorządu nie wpływało negatywnie na realizację innych usług?

Negocjacje i ustalenie ram prawnych: Najważniejszym krokiem jest stworzenie jasnych, prawnie wiążących umów, które definiują:

- Dokładne zakresy i terminy realizacji poszczególnych elementów projektu;
- Mechanizmy rozliczeń, w tym formuły podziału kosztów opartych na analizie kosztów cyklu życia (life-cycle costing);
- Warunki, na jakich poniesione inwestycje przez CPK stają się zobowiązaniem eksploatacyjnym powiatu oraz ewentualne rekompensaty (np. w postaci dopłat, udziału w przychodach generowanych przez infrastrukturę czy ulg podatkowych).

Modele partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP): Powiaty oraz CPK mogłyby wykorzystać rozwiązania znane z projektów PPP, gdzie ryzyko i koszty są dzielone pomiędzy partnerów. Takie modele często przewidują, że korzyści płynące z inwestycji – zarówno bezpośrednie (poprawa infrastruktury, wzrost ruchu) jak i pośrednie (rozbudowa bazy podatkowej, rozwój lokalnego biznesu) – są odpowiednio rozliczane między stronami. Może to obejmować:

- Określenie stawek opłat za użytkowanie infrastruktury,
- Ustalenie mechanizmów korekcyjnych i okresowych przeglądów umowy.

Wzory i rekomendacje międzynarodowe: Na arenie międzynarodowej funkcjonują liczne rekomendacje dotyczące podziału kosztów w projektach infrastrukturalnych. Na przykład rozwiązania opracowywane przez instytucje regulacyjne (np. modele alokacji kosztów w projektach transgranicznych) pokazują, że transparentność, elastyczność i okresowa rewizja warunków umowy są kluczowe dla zapewnienia sprawiedliwego podziału kosztów. Powiat może:

- Powołać niezależny zespół analityczny do oceny kosztów i korzyści,
- Zastosować mechanizmy partycypacji interesariuszy, tak aby społeczność lokalna miała wpływ na proces negocjacyjny.

Współpraca międzypowiatowa: Jeśli podobne obciążenia dotyczą więcej niż jednego powiatu, warto rozważyć wspólne negocjacje oraz stworzenie ram współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Wspólne działanie może wzmocnić pozycję

negocjacyjną wobec CPK, a także umożliwić rozłożenie kosztów na szerszy obszar, co zmniejszy presję na pojedynczy budżet.

Podsumowanie

1. **Opłacalność etyczna i ekonomiczna:** – Przyjęcie propozycji CPK w obecnej formie (bez rekompensaty) jest problematyczne etycznie, ponieważ naraża powiat(y) na długoterminowe koszty, które mogą obciążyć budżet społeczności lokalnej. – Ekonomicznie, opłacalność tego rozwiązania jest wątpliwa, gdyż brak równoważenia inwestycji i przyszłych kosztów utrzymania dróg może negatywnie wpłynąć na możliwość realizacji innych kluczowych usług publicznych.
2. **Najlepsze praktyki zabezpieczające interes obu stron:** – Negocjacje powinny oparte na metodzie „negocjacji metodą wspólnych interesów” czyli opierać się o współpracę CPK ze wspólnotą powiatów i skutkować tworzeniem równoważnych, formalnych umów, które definiują klarowne zasady podziału kosztów i ryzyka, w tym mechanizmy rekompensat przy przejęciu infrastruktury po zakończeniu budowy CPK. Takie podejście pozwoliłoby zapewnić, że zarówno CPK, jak i powiaty będą czerpać korzyści z inwestycji, a ryzyka i koszty zostaną rozłożone w sposób sprawiedliwy i transparentny.

Przykłady międzynarodowe:

Umowa o współdzielenie kosztów międzystanowych w ramach programu ochrony różnych gatunków rzeki Colorado W tym przykładzie trzy stany – Arizona, Kalifornia i Nevada – zawarły porozumienie dotyczące podziału części kosztów związanych z ochroną oraz działaniami infrastrukturalnymi, które nie są finansowane z funduszy federalnych. Porozumienie to określa jasne proporcje podziału kosztów, precyzuje zasady przekazywania odpowiedzialności oraz zawiera mechanizmy umożliwiające przyszłe dostosowanie finansowania. Choć umowa skupia się na projektach ochrony środowiska, a nie na infrastrukturze transportowej, stanowi przykład jak różne podmioty rządowe mogą sprawiedliwie i transparentnie dzielić długoterminowe zobowiązania.

Umowy dotyczące współdzielenia infrastruktury telekomunikacyjnej w Europie W kilku krajach europejskich operatorzy sieci komórkowych wdrożyli ramy współdzielenia kosztów związane z budową i utrzymaniem sieci nowej generacji (np. 5G). Raport BEREC dotyczący współdzielenia infrastruktury ilustruje, jak firmy uzgadniają szczegółowe formuły alokacji wydatków na instalację, wspólne użytkowanie oraz utrzymanie zarówno pasywnych elementów (np. wieże, maszty), jak i aktywnych komponentów (np. anteny, stacje bazowe). Mimo że te rozwiązania stosuje się w sektorze telekomunikacyjnym, a nie w budowie dróg

czy transportu ciężkiego, umowy te podkreślają znaczenie precyzyjnego określenia ról, ustalenia stałych okresów przejściowych oraz regularnych przeglądów, które zapewniają sprawiedliwy podział obciążeń kosztowych między stronami.

Modele partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w zakresie infrastruktury drogowej Na całym świecie realizowanych jest wiele projektów drogowych działających na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Przykładowo, projekt drogi płatnej M6 Toll w Wielkiej Brytanii angażuje prywatnych partnerów do finansowania, budowy oraz początkowego zarządzania drogą, z założeniem, że kontrola i odpowiedzialność za utrzymanie drogi zostaną później przekazane organom publicznym. Takie umowy zazwyczaj przewidują mechanizmy rekompensat często powiązane z przychodami z pobieranych opłat oraz zawierają klauzule umożliwiające korektę odpowiedzialności i kosztów po ustalonym okresie koncesji. Modele te podkreślają znaczenie negocjacji wstępnych, długoterminowego planowania oraz mechanizmów dostosowawczych lub refundacyjnych, które pomagają zrównoważyć obciążenie budżetów lokalnych z korzyściami płynącymi z udoskonalonej infrastruktury.

Współdzielenie kosztów między samorządem a niezależnymi ekspertami:

W niektórych przypadkach samorządy wdrażają ramy współpracy stworzone przy udziale niezależnych ekspertów, które precyzują model współdzielenia kosztów projektów infrastrukturalnych. W takich rozwiązaniach przewiduje się, że po uruchomieniu projektu (np. stworzenia dużej drogi lub rewitalizacji obszaru miejskiego) wszelkie wygenerowane przychody lub oszczędności budżetowe będą wykorzystywane na pokrycie długoterminowych kosztów utrzymania i zarządzania, które ponosi sektor publiczny. Takie modele obserwuje się między innymi w projektach autostrad w Ameryce Północnej oraz w inicjatywach rozwoju miejskiego. Kładą one nacisk na ustalenie jasnego harmonogramu przekazywania odpowiedzialności, regularnych ocen oraz elastyczności w modyfikacji formuł finansowych w miarę zmieniających się warunków.

Podsumowanie

Pomimo że podane przykłady pochodzą z różnych sektorów i regionów, łączy je kilka kluczowych elementów:

- **Jasne określenie ról i odpowiedzialności:** Precyzyjne ustalenie, która strona ponosi koszty budowy, utrzymania i modernizacji infrastruktury.

- **Mechanizmy korekty kosztów i rekompensat:** Na przykład, podział przychodów z opłat, renegocjacje warunków umowy czy okresowe przeglądy, które pomagają odzwierciedlić rzeczywiste koszty względem wcześniej ustalonych szacunków.
- **Zdefiniowane fazy przejściowe:** Ustalenie, kiedy i na jakich warunkach odpowiedzialność jest przekazywana z organizacji prywatnej lub sponsora projektu do władz publicznych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu budżetów lokalnych.

Te modele podkreślają znaczenie transparentności oraz regularnych przeglądów umów. W negocjacjach dotyczących dużych projektów, takich jak CPK, warto rozważyć wdrożenie jednego lub kilku z powyższych rozwiązań, aby zapewnić, że długoterminowa odpowiedzialność za utrzymanie infrastruktury nie nadwyręży budżetów lokalnych ani nie uniemożliwi realizacji innych kluczowych usług publicznych.

CPK ma również rozbudowany projekt dotyczący międzywojewódzkiej łączności kolejowej. Stara PKP została sprywatyzowana i obecnie należy do wielu różnych właścicieli. CPK planuje budowę szybkich połączeń kolejowych, które będą obsługiwane przez prywatne firmy. Projekt ten obejmie budowę nowej sieci torów dużych prędkości, co pociągnie za sobą konieczność wybudowania szeregu bardzo kosztownych wiaduktów, estakad itp. Estakady te będą stanowić obwiednie, łączące istniejące drogi powiatowe lub nową drogę powiatową wybudowaną przez CPK, którą później powiaty będą zmuszone przejąć, aby na bieżąco utrzymywać te drogi – i to bez żadnej rekompensaty ani wyznaczonych środków państwowych na ich utrzymanie. Znowu pojawia się pytanie czy takie rozwiązanie jest etyczne i ekonomicznie wykonalne?

Rozważania etyczne

1. **Sprawiedliwy podział obciążeń:** Budowa CPK to projekt nie tylko przedsięwzięcie na skalę krajową. To budowa znaczącego elementu międzynarodowej infrastruktury. Administracyjne nakładanie na samorządy (powiaty) długoterminowej odpowiedzialności za utrzymanie kosztownej infrastruktury takiej jak wiadukty czy estakady związane z szybkimi połączeniami kolejowym bez jakiegokolwiek rekompensaty lub celowych, określonych w budżecie środków państwowych stanowi problem etyczny. Takie rozwiązanie przenosi nieproporcjonalnie duże obciążenie na społeczności lokalne, które mogą nie otrzymać adekwatnych korzyści z inwestycji, co narusza zasadę uczciwego podziału obowiązków i zysków w projektach publicznych.
2. **Odpowiedzialność i transparentność:** Etyczne zasady wymagają, aby ryzyko i korzyści wynikające z projektu były dzielone w sposób przejrzysty oraz adekwatny między stronami. Jeżeli odpowiedzialność za utrzymanie infrastruktury zostanie całkowicie

przeniesiona na powiaty, bez wprowadzenia mechanizmów zabezpieczających lub rekompensacyjnych, może to prowadzić do długoterminowych problemów z odpowiedzialnością finansową. Optymalnie, każdy z uczestników projektu powinien ponosić część kosztów proporcjonalnie do osiągniętych korzyści.

Rozważania ekonomiczne

1. **Wpływ na budżet lokalny:** Jak pokazuje historia innych przedsięwzięć np. CMK, przeniesienie długoterminowych, nieskompensowanych kosztów utrzymania dróg i obiektów inżynierskich (np. wiadukty kolejowe czy mosty) na powiaty może znacząco obciążyć ich budżety. Powiaty, które muszą równocześnie finansować kluczowe usługi publiczne takie jak edukacja, opieka zdrowotna, piecza zastępcza, opieka senioralna, bieżące utrzymanie dróg, bezpieczeństwo publiczne czy lokalny transport mogą zostać zmuszone do przekierowania funduszy z innych obszarów, co negatywnie wpłynie na jakość i dostępność tych usług.
2. **Stabilność i przewidywalność finansowania:** Dla wszystkich projektów infrastrukturalnych, a zwłaszcza dla projektów o skali CPK, kluczowe jest zapewnienie stabilnych i przewidywalnych źródeł finansowania. W dobrze wypracowanych umowach koszty utrzymania są albo dzielone między partnerów, albo pokrywane dzięki przychodom generowanym przez projekt (np. z opłat drogowych), albo uzupełniane z państwowych funduszy. W przypadku braku takich mechanizmów budżety powiatów będą narażone na nieprzewidywalne i rosnące obciążenia, co może zagrozić zarówno stabilności finansowej samych powiatów, jak i trwałości inwestycji.

Porównania i rekomendacje najlepszych praktyk

1. **Modele partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP):** W wielu udanych projektach infrastrukturalnych, na przykład w ramach dróg płatnych w Wielkiej Brytanii czy niektórych projektów kolejowych, tak jak np. w Finlandii prywatni partnerzy angażują się w budowę oraz początkowe zarządzanie infrastrukturą. Po określonym czasie część odpowiedzialności jest przekazywana organom publicznym, ale zawsze przy zastosowaniu mechanizmów rekompensacyjnych, takich jak udział w przychodach z opłat. Takie rozwiązania gwarantują, że ryzyko i koszty utrzymania nie zostaną niesłusznie przeniesione wyłącznie na samorządy.
2. **Umowy o sprawiedliwy podział kosztów:** Najlepsze praktyki wymagają zawierania umów, które precyzyjnie określają:

- **Warunki rekompensat:** Powiaty powinny otrzymać wsparcie finansowe (lub udział w przychodach) w momencie przejęcia odpowiedzialności za utrzymanie infrastruktury.
- **Regularne rewizje i aktualizacje:** Klauzule umożliwiające korekty finansowe w zależności od rzeczywistych kosztów utrzymania, zużycia infrastruktury czy zmian warunków operacyjnych.
- **Mechanizmy łagodzenia ryzyka:** Umowy mogą zawierać zapisy przewidujące wsparcie finansowe lub dodatkowe źródła finansowania w przypadku przekroczenia pierwotnych kosztorysów.

Wnioski

Jeżeli ramy CPK przewidujące przekazanie powiatom odpowiedzialności za utrzymanie infrastruktury (np. wiaduktów, estakad i innych elementów) bez jakiegokolwiek rekompensaty ani wyznaczonych środków państwowych zostaną wdrożone, rozwiązanie to wydaje się być zarówno etycznie wątpliwe, jak i ekonomicznie nieoptyczne. Etycznie, taki model nie gwarantuje sprawiedliwego podziału ryzyka i korzyści, natomiast ekonomicznie może zmusić samorządy do przesuwania funduszy z obszaru innych kluczowych usług publicznych, co zagrazi ogólnej stabilności finansowej regionów.

Aby uczynić takie rozwiązanie wykonalnym, niezbędne byłoby przyjęcie bardziej zrównoważonego modelu podziału kosztów. Można by zastosować elementy znanych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, włączyć mechanizmy rekompensacyjne, okresowe rewizje umów oraz systemy udziału w przychodach. Takie podejście pozwoliłoby na sprawiedliwy podział obciążeń finansowych między CPK a powiatami oraz zabezpieczenie budżetów lokalnych przed nadmiernymi kosztami utrzymania infrastruktury.

Pozwolenia i strefy gospodarcze CPK planuje zastrzec sobie prawo do decydowania, jakie rodzaje działalności przemysłowej będą preferowane w obszarach specjalnych (AOS) sąsiadujących bezpośrednio z lotniskiem. Oznacza to, że CPK będzie miało władzę zagospodarowania przestrzennego nad tym obszarem, a także możliwość czerpania dochodów związanych z preferencyjnym ustalaniem przeznaczenia terenów, co wpłynie na powiaty otaczające port. Taka sytuacja niesie ze sobą szereg wyzwań zarówno pod względem etycznym, jak i ekonomicznym.

Główne wyzwania i obawy

1. **Nierównowaga sił decyzyjnych:** Przyznanie CPK wyłącznych uprawnień do decydowania o przeznaczeniu terenów w obszarach specjalnych może prowadzić do sytuacji, w której lokalne samorządy tracą kontrolę nad kluczowymi decyzjami dotyczącymi rozwoju przestrzennego. Takie rozwiązanie może ograniczyć możliwość reagowania na lokalne potrzeby, a preferencyjne ustalanie działalności przemysłowej wyłącznie z myślą o korzyściach CPK może wpłynąć negatywnie na rozwój gospodarczego potencjału powiatów.
2. **Przechwytywanie dochodów a lokalne korzyści:** Jeśli dochody generowane przez rozwój AOS będą głównie kierowane do CPK, istnieje ryzyko, że powiaty, które ponoszą koszty pośrednie – na przykład związane z modernizacją lokalnej infrastruktury czy obsługą nowych obciążeń komunikacyjnych – nie otrzymają proporcjonalnych rekompensat. Może to prowadzić do sytuacji, w której korzyści finansowe nie równoważą obciążeń, jakie będą musiały ponieść w długoterminowej perspektywie.
3. **Długoterminowe zobowiązania finansowe:** Preferencje w ustalaniu przeznaczenia terenów mogą przyczynić się do powstawania infrastruktury i działalności, które wiążą się z dodatkowymi zobowiązaniami (na przykład koniecznością modernizacji dróg, budową systemów zabezpieczeń, czy pokrywaniem kosztów związanych z ewentualnymi negatywnymi zewnętrznymi środowiskowymi). Jeśli koszty te zostaną przerzucone na powiaty bez odpowiednich mechanizmów rekompensacyjnych, długoterminowy wpływ na budżety lokalne może okazać się znaczący.

Zalecane najlepsze praktyki

Aby zapewnić równomierne korzyści i koszty zarówno dla powiatów, jak i CPK, warto rozważyć następujące rozwiązania:

1. **Utworzenie wspólnych komisji ds. zagospodarowania przestrzennego:**
 - **Współpraca i reprezentacja:** Powinna zostać powołana komisja, w której uczestniczyć będą przedstawiciele CPK, powiatów, lokalnych władz oraz społeczności. Taki organ umożliwi wspólne podejmowanie decyzji dotyczących ustawień preferencyjnych dla rozwoju określonych typów działalności.
 - **Przejrzystość decyzyjna:** Regularne spotkania i konsultacje pozwolą na monitorowanie wyników i bieżące modyfikowanie kryteriów, tak aby

odpowiadały one potrzebom zarówno CPK, jak i lokalnych inwestorów oraz społeczności.

2. Ustalenie jasnych ram prawnych i finansowych:

- **Umowy dotyczące podziału dochodów:** W umowach powinny znaleźć się zapisy dotyczące wspólnego podziału dochodów, które zostaną wygenerowane przez preferencyjne strefy. Może to obejmować zarówno jednorazowe dopłaty, jak i stały udział w przychodach.
- **Precyzyjne określenie uprawnień:** Konieczne jest jednoznaczne określenie zakresu decyzyjności CPK w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także ustalenie mechanizmów, które pozwolą na rewizję decyzji przy zmianie warunków rynkowych lub lokalnych potrzeb.
- **Mechanizmy korekty kosztów:** Warto zawrzeć klauzule umożliwiające okresowe przeglądy umowy oraz mechanizmy dostosowujące koszty i przychody do aktualnych realiów operacyjnych.

3. Transparentność i partycypacja społeczna:

- **Konsultacje publiczne:** Decyzje dotyczące zagospodarowania obszaru powinny być poprzedzone szeroko zakrojonymi konsultacjami z mieszkańcami, lokalnymi przedsiębiorcami oraz organizacjami społecznymi. Pozwoli to na lepsze uwzględnienie potrzeb społecznych oraz zapewni większą akceptację decyzji.
- **Publikacja kryteriów:** Kryteria wyboru preferowanych rodzajów działalności powinny być publicznie udostępnione, aby zapobiec podejrzeniom o stronniczość oraz umożliwić obywatelom zrozumienie, dlaczego dane decyzje są podejmowane.

4. Integracja z lokalnymi i regionalnymi planami rozwojowymi:

- **Komplementarność z innymi inwestycjami:** Plan zagospodarowania przestrzennego powinien być zgodny z dokumentami strategicznymi powiatów oraz regionu. Dzięki temu rozwój OIZ przyczyni się do podniesienia jakości życia mieszkańców, a nie jedynie do zwiększenia dochodów CPK.

- **Zrównoważony rozwój:** Promowanie branż i działalności, które wspierają długoterminowy rozwój gospodarczy oraz są przyjazne środowisku i społecznie odpowiedzialne, pomoże w minimalizacji negatywnych efektów ubocznych.

5. Niezależny audyt i nadzór:

- **Zewnętrzna kontrola:** Powołanie niezależnego audytora lub komisji kontrolnej, która będzie monitorować wdrażanie strategii oraz podział dochodów, pomoże w zapewnieniu, że umowy są realizowane w sposób sprawiedliwy i transparentny.
- **Regularne raportowanie:** Okresowe raporty z wyników oraz wpływów z obszarów OIZ powinny być udostępniane publicznie, umożliwiając zainteresowanym stronom weryfikację efektów rozwiązań.

Podsumowanie

CPK, poprzez rezerwację prawa do decydowania o preferowanych rodzajach działalności w obszarach specjalnych, zyskuje istotną kontrolę nad zagospodarowaniem przestrzennym i dochodami z tych terenów. Aby rozwiązanie to było etyczne i ekonomicznie wykonalne, powinno opierać się na zasadach współpracy, transparentności i równowagi interesów. Najlepszą praktyką jest utworzenie wspólnych komisji, ustalenie jasnych ram prawnych i finansowych, przeprowadzenie szeroko zakrojonych konsultacji oraz zapewnienie niezależnego nadzoru. Takie podejście pozwoli na uczciwy podział korzyści i kosztów między CPK a powiatami, co jest kluczowe dla trwałego i zrównoważonego rozwoju zarówno regionu, jak i samego portu lotniczego.

PRZEWODNICZĄCY
ZARZĄDU POWIATU CYRARDOWSKIEGO
Andrzej Wilk

