

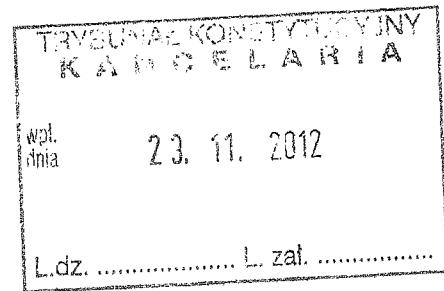


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 listopada 2012 r.

Sygn. akt Kp 1/12

BAS-WPTK-2528/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta RP z 24 września 2012 r. (sygn. akt Kp 1/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji;
- 2) art. 2 ustawy powołanej w pkt 1 w części obejmującej zwrot: „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r” **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i kontekst normatywny

1. Prezydent RP (dalej także: wnioskodawca) przedstawił 24 września 2012 r. Trybunałowi Konstytucyjnemu na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji (w kontroli uprzedniej) wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 1 w związku z art. 2 oraz art. 2 (samodzielnie) ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: ustawa nowelizująca albo u.n.). Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż zakwestionowane przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. A zatem w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność podniesionych zarzutów, Prezydent RP wnosi o uznanie całości ustawy za niezgodną z wskazanymi wzorcami kontroli.

2. Artykuł 1 pkt 1 u.n. posiada następujące brzmienie: „W ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 i Nr 127, poz. 857 oraz z 2012 r. poz. 441 i 951) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 1 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu: «2a. Przepisy ustawy stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012 określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 1 i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012»”. Natomiast art. 2 u.n. brzmi w następujący sposób: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.”.

3. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 7 września 2007 r. nowelizującej (druk sejmowy nr 595/ VII kad.), celem zmiany ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: ustawa o EURO) „jest przede wszystkim umożliwienie sfinalizowania inwestycji Euro 2012, które z różnych przyczyn nie zostały zakończone do dnia zakończenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. [...] Przedmiotowa zmiana umożliwi doprowadzeni[e] do zakończenia rozpoczętych

procesów inwestycyjnych związanych z przedsięwzięciami Euro 2012, pozwalając na zastosowanie trybów i terminów przyjętych w obowiązującej ustawie” (uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, s. 1). Projekt ustawy nowelizującej zakładał jej wejście w życie z dniem ogłoszenia (art. 2). W trakcie prac w komisji sejmowej po I czytaniu przyjęta została poprawa posła E. Kłopotka, aby ustawa nowelizująca weszła w życie 14 dni po ogłoszeniu (posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki [nr 35] z 24 lipca 2012). Dopiero na etapie prac w drugiej izbie nastąpiła zmiana przepisu regulującego moment uzyskania mocy obowiązującej. Na skutek wniesienia poprawki senackiej art. 2 uzyskał zaskarżone brzmienie. Motywy zmiany Senat wskazał w uzasadnieniu poprawki (uchwała Senatu z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012): „Ponadto zwrócić należy uwagę na termin uchwalania rozpatrzonej ustawy. Turniej finałowy EURO 2012 zakończył się 4 lipca 2012 r., a ustawa pozwalająca na sfinalizowanie niezrealizowanych przedsięwzięć Euro 2012 została uchwalona dopiero 27 lipca 2012 r. [...] Senat zauważając problem zachowania ciągłości prawnej określonych instytucji w systemie prawnym oraz dążąc do wyeliminowania wątpliwości dotyczących skutków prawnych rozpatrzonej nowelizacji uchwalił poprawkę nr 2. Uchwalając tę poprawkę wzięto pod uwagę, iż zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli dotyczy sytuacji, w której przepisy pogarszają sytuację prawną obywateli (orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988r., K 1/88). Ważne jest również, że podmioty, których normy dotyczą, mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzję ustawodawcy oraz, że nadzwyczajne okoliczności czy też chronione dobra taką decyzją ustawodawcy usprawiedliwiają (wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r. – K 47/01 oraz z dnia 5 listopada 2002 r. – P 7/01)”.

4. Ustawa nowelizująca zmienia ustawę o EURO, która zgodnie z jej art. 1 określa zasady przygotowania finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, w szczególności warunki realizacji przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o EURO (druk sejmowy nr 2114/V kad.) projektowana ustawa miała stworzyć

warunki umożliwiające zorganizowanie w Polsce finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2012. „Ze względu na bardzo szeroki zakres przedmiotowy omawianych zobowiązań oraz krótki okres, w którym mają być one zrealizowane, niezbędnym stało się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego specjalnego aktu normatywnego, który umożliwi realizację tych zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem” (uzasadnienie do projektu ustawy o EURO, s. 1). Ustawa o EURO zakłada utworzenie spółek Skarbu Państwa w formie sp. z o.o. w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012 (zob. art. 7 ustawy o EURO; dalej: spółki celowe). Wykaz przedsięwzięć Euro 2012 zawiera wydane na podstawie art. 4 ustawy o EURO rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52 ze zm.; dalej rozporządzenie z 29 grudnia 2009 r.). Po realizacji wszystkich przedsięwzięć Euro 2012 powierzonych spółce celowej Skarb Państwa może rozwiązać spółkę (art. 11 ust. 1 ustawy o EURO). Jednakże zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o EURO spółka celowa nie rozwiązuje się, jeżeli Skarb Państwa albo miasta gospodarze EURO 2012 powierzyły spółce przez siebie utworzonej zarządzanie obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012. Ustawa o EURO uregulowała ponadto: a) zagadnienie umów o powierzenie przygotowania i wykonania albo koordynowania i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do EURO 2012 zawieranych pomiędzy spółką celową a ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej (zob. rozdz. 3 ustawy o EURO), b) proces przygotowań przedsięwzięć Euro 2012 (zob. rozdz. 4 ustawy o EURO); c) postępowanie administracyjne dla realizacji przedsięwzięć Euro 2012 (zob. rozdz. 6 ustawy o EURO). Przepisy ustawy o EURO ustalające proces przygotowań przedsięwzięć Euro 2012 oraz postępowanie administracyjne dla realizacji przedsięwzięć Euro 2012 upraszczają obowiązujące, uniwersalne procedury dotyczące procesu budowlanego i związanego z procesem budowlanym postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego.

5. W teorii prawa podkreśla się konieczność rozróżnienia dwóch okresów: przynależności przepisu prawa do systemu prawnego (obowiązywanie formalne normy prawnej w czasie) oraz jego stosowalności (obowiązywanie materialne normy prawnej w czasie). „Przepis należy do systemu prawnego od chwili jego prawidłowego ustanowienia, na które składa się ciąg czynności kończących się

zazwyczaj formalnym ogłoszeniem (promulgacją) przepisu w odpowiednim dzienniku urzędowym. Od tego momentu przepis taki staje się częścią systemu prawnego i może zostać z niego usunięty jedynie poprzez formalne uchylene (przez samego prawodawcę lub inne kompetentne organy – np. sąd konstytucyjny). [...] Temporalne granice przynależności przepisu do systemu prawnego wyznacza więc z jednej strony moment formalnego zakończenia procedury jego ustanawiania (promulgacji), stanowiący jego włączenie do systemu prawa, a z drugiej zaś – moment wejścia w życie normy go derogującej (a więc usunięcia z tekstu prawnego). Konsekwentnie, elementami aktualnego (w danym momencie) systemu prawnego będą przepisy, które zostały prawidłowo ustanowione (promulgowane) i nie zostały uchylone (derogowane). Od okresu przynależności przepisu do systemu prawnego należy odróżnić jego stosowalność. Jego początkowym punktem czasowym jest moment określany jako «wejście w życie» przepisu. [...] [D]opiero od momentu wejścia w życie przepisu staje się on stosowalny do oceny skutków prawnych opisanych w nim zdarzeń lub zachowań podmiotów prawa. Przepis pozostaje w tym sensie stosowalny w czasie, w jakim przynależy do systemu prawa, jednakże jego derogacja (usunięcie z systemu) nie musi bynajmniej oznaczać zakończenia okresu jego stosowalności [...] Zarówno więc początkowy, jak i końcowy okres stosowalności przepisu może nie pokrywać się z początkowym i końcowym okresem jego przynależności do systemu prawnego” (T. Pietrzykowski, *Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problemy stosowania prawa*, s. 14-15; zob. także M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, s. 140-167).

Reasumując, okres formalnego obowiązywania przepisu (przynależności do systemu prawa) oraz okres jego stosowalności (materialne obowiązywanie przepisu) nie muszą się pokrywać i zazwyczaj się nie pokrywają. Najczęściej występuje relacja dalszego, wobec formalnej derogacji przepisu, jego stosowania (zob. T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 14). Możliwe jest jednakże również powstanie zależności odwrotnej; a więc kiedy okres stosowania przepisu jest krótszy od okresu jego formalnego obowiązywania (np. przepis nie byłby już stosowany, pomimo braku jego formalnego uchylenia). Prawodawca, poprzez odpowiednie sformułowanie tekstu prawnego, może bowiem bezpośrednio wyznaczyć obszar czasowy hipotezy, wyznaczając tym samym czasowy zakres normowanych stanów faktycznych (M. Kamiński, *op. cit.*, s. 167 i n.).

6. Ustawa o EURO jest ustawą epizodyczną (*Einzelfallgesetz*; zob. H. Schneider, *Gesetzgebund. Ein Lehr- und Handbuch*, Heilderberg 2002, s. 26 i n.). W odniesieniu do tej kategorii aktów normatywnych zakres temporalnej stosowalności przepisów danej ustawy nie musi pokrywać się z okresem formalnego jej obowiązywania. O pierwszym z nich przesądzać może tytuł lub treść rozwiązań merytorycznych ustawy, wskazujących na określone zdarzenie empiryczne (upływ czasu, zmiana sytuacji faktycznej), z którego nadejściem wygaśnie możliwość stosowania przepisów ustawy do określonych stanów faktycznych.

Zgodnie z art. 1 ust.1 ustawy o Euro: „Ustawa określa zasady przygotowania finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”. Miała ona zatem służyć przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: turniej EURO), który już się odbył. Epizodyczność ustawy o EURO nie oznacza jednakże, że utraciła ona formalną moc obowiązującą; nie została bowiem uchylona. Stanowi zatem nadal część systemu prawa. Rozstrzygnąć jednakże należy, jakie skutki prawne w zakresie stosowania jej przepisów wywołało zajście zdarzenia w niej wskazanego, to jest przeprowadzenie turnieju EURO. A mianowicie, rozważyć trzeba, czy jej przepisy zostały „skonsumowane” (wyczerpały zakres swojego zastosowania) ze względu na przeprowadzenia turnieju EURO.

W stosunku do niektórych z przepisów ustawy o EURO ustawodawca wyraźnie przewidział moment utraty ich stosowalności (przy równoczesnym zachowaniu formalnej mocy obowiązywania), wskazując konkretną datę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o EURO przepisy art. 10 ust. 2 i ust. 3 ustawy o EURO stosuje się do 31 grudnia 2012 r. Również art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o EURO wyraźnie wskazuje inny niż przeprowadzenie turnieju moment „wyczerpania” stosowania, a mianowicie umożliwia Skarbowi Państwa rozwiązanie spółek celowych po zrealizowaniu wszystkich przedsięwzięć EURO 2012. Zdarzeniem, z którym nastąpi skonsumowanie przepisu jest zatem rozwiązanie spółek celowych, po zajściu warunku wskazanego w przepisie (podobnie art. 38a ustawy o EURO; skonsumowanie nastąpiło po dniu 4 lipca 2012 r. z którym to momentem wygasa zakaz stosowania ograniczeń w zakresie operacji lotniczych tam określonych). Ponadto, nadal po przeprowadzaniu turnieju EURO są stosowane przepisy ustawy o EURO, pomimo zajścia zdarzenia jakim było organizacja turnieju, regulujące zasady działania spółek celowych (art. 7-16 ustawy o EURO, za wyjątkiem art. 13,

który należy do regulacji określających proces inwestycyjny realizacji przedsięwzięć Euro 2012). Ich dalsze stosowanie przewiduje art. 11 ust. 3 ustawy o EURO, który dopuszcza możliwość dalszego istnienia spółek celowych, również po zakończeniu realizacji wszystkich przedsięwzięć EURO, w przypadku, gdy spółce celowej zostało powierzone zarządzanie obiektami budowanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć EURO (pierwotne brzmienie tego przepisu obowiązujące do 21 maja 2009 r. zakładało ograniczenie możliwości przekazania spółce celowej zarządzania przedsięwzięciem Euro 2012 do dnia 31 grudnia 2012, jednakże powyższe ograniczenie to zostało usunięte poprzez nadanie nowego brzmienia art. 11 ust. 3 ustawy o EURO na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz. U. Nr 68, poz. 575). Z dokumentacji sprawy przekazanej Sejmowi wynika, że niektórym spółkom celowym utworzonym przez Skarb Państwa i samorząd terytorialny zostało powierzone zadanie zarządzania obiektami powstałymi w wyniku zrealizowania przedsięwzięć Euro 2012 (pismo Ministra Sportu i Turystyki z 17 października 2012, sygn. akt BEURO/073/25/2012/PK/1/60208).

7. W systemie prawnym przyjmuje się ogólną zasadę *tempus regit actum*, w myśl której skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia. Zdarzenie prawne wywołuje skutki prawne określone przez normy prawne obowiązujące w chwili zajścia zdarzenia (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07; T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 39-41; 78 i n.). Uwzględniając powyższą zasadę, stwierdzić trzeba, że przepisy regulujące postępowania inwestycyjne (odstępstwa od ogólnych reguł postępowania administracyjnego; zob. art. 24f oraz art. 38 ustawy o EURO, które nakazują w sprawach nieuregulowanych stosować przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej u.g.n.] oraz ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.]) związane z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć Euro 2012 będą miały zastosowanie, co do faktów, które wystąpiły przed rozpoczęciem turnieju EURO. W szczególności przepisy ustawy o EURO związane z procesem inwestycyjnym znajdą zastosowanie w postępowaniu sądowo-administracyjnym, w którym sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności publicznej pod

względem zgodności z prawem (zob. wyrok WSA w Warszawie z 20 września 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 1377/12). Należy zatem stwierdzić, że regulacje procedur inwestycyjnych, to jest przepisy rozdziału 1 „Przepisy ogólne”, rozdziału 3 „Umowa o powierzenie przygotowania lub wykonania albo koordynowania i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”, rozdział 4 „Przygotowanie przedsięwzięć Euro 2012” i 6 „Postępowanie administracyjne dla realizacji przedsięwzięć Euro 2012” ustawy o EURO, są nadal stosowane dla zdarzeń, które wystąpiły do rozpoczęcia turnieju EURO.

Jednakże materialna moc obowiązywania ustaw o charakterze epizodycznym wyczerpuje się – nawet wówczas gdy formalnie jej czas obowiązywania nie został ograniczony – w jednorazowym wystąpieniu zdarzenia, które sama ustawa przewidywała (zob. H. Schneider, *ibidem*: „*Es [Einzelfallgesetz – uwaga własna] erschöpft sich – selbst wenn unbefristet geltend – in dem einmaligen Eintritt der Rechtsfolge, die es vorsieht*”). Pomimo zatem braku formalnego uchylecia, zgodnie z naturą ustaw epizodycznych, przepisy ustawy o EURO (jeśli inaczej nie zostało to określone) z momentem zajścia zdarzenia, nie mogą być dalej stosowane, co do stanów faktyczny, które zaszły po przeprowadzeniu (rozpoczęciu) turnieju EURO (zakres stosowania ustawy jest ograniczony czasowo).

Wychodząc z założenia, iż ustawa o EURO nie może być stosowana do zdarzeń, które zaszły po rozpoczęciu turnieju EURO, parlament uchwalił ustawę nowelizującą. Jak powyżej wskazano, z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że dopiero zmiana art. 1 ustawy o EURO umożliwi sfinalizowanie inwestycji Euro 2012, które z różnych przyczyn nie zostały zakończone do dnia zakończenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, s. 1). Po przeprowadzeniu turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej nie jest zatem możliwe stosowanie przepisów ustawy o EURO regulujących procedury inwestycyjne (administracyjne) do nowych stanów faktycznych związanych z prowadzeniem inwestycji, które zostały wymienione w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2009 r., lecz nie zostały jeszcze rozpoczęte. Z tego też powodu, chcąc zachować ciągłość stosowania przepisów określających przebieg procesu inwestycyjnego, w momencie, gdy turniej już się skończył (1 lipca 2012 r.), Senat zaproponował zmianę brzmienia art. 2 ustawy nowelizującej (zob. powyżej), dodając sformułowanie „z mocą od dnia 8 czerwca

2012 r.”. Podsumowując, jak wynika z prac legislacyjnych, parlament stanął na stanowisku braku możliwości prospektywnego stosowania przepisów ustawy o EURO regulujących procedurę inwestycyjną, to jest regulacji rozdziału 1, 3, 4 oraz 6 po rozpoczęciu turnieju EURO, to jest od dnia 8 czerwca 2012 r.

Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej do zdarzeń zaistniałych od rozpoczęcia turnieju EURO a związanych z dalszą realizacją (rozpoczynaniem) inwestycji-przedsięwzięć Euro 2012 stosować należy regulacje ogólne.

8. Artykuł 1 u.n. uzupełnia art. 1 ustawy o EURO o nowy ust. 2a, który umożliwia stosowanie przepisów ustawy o EURO do przedsięwzięć Euro 2012 określonych w rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. Równocześnie, zgodnie z dyspozycją art. 2 u.n. zmiana ma nastąpić z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r., to jest retroaktywnie.

Za każdym razem, kiedy prawodawca stosuje przepis, zgodnie z którym dany akt wchodzi w życie z mocą wsteczną, wprowadza on swoistą fikcję prawną, gdyż w rzeczywistości akt taki wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (albo nawet po upływie *vacatio legis*). Natomiast od dnia jego wejścia w życie, w obowiązującym stanie prawnym, obowiązuje norma intertemporalna, która nakazuje oceniać stany faktyczne, które wystąpiły wcześniej według norm prawnych wyrażonych w tym nowym akcie. Retroakcja polega zatem na odstępstwie od zasady *tempus regit actum*. Następuje bowiem objęcie hipotezą nowego przepisu merytorycznego także faktów zaszłych przed jego wejściem w życie (zob. T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 41; tenże: *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2004, s. 156-157; G. Wierczyński, *Glosa do wyroku WSA z dnia 17 września 2010 r., II SA/Kr 734/10*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 7-8, s. 175). Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.; dalej u.o.a.n.) dopuszczalne jest nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Paragraf 51 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.) wprost dopuszcza możliwość stosowania przepisu retroaktywnego, ale również formułuje jego wzór: „Przepisowi nadającemu moc wsteczną ustawie lub jej części nadaje się brzmienie: [...] «Ustawa wchodzi w życie z dniem, z mocą od dnia....»”.

Zgodnie z założeniami leżącymi u podstaw nowelizacji, po rozpoczęciu turnieju EURO do zdarzeń, które zaszły od 8 czerwca 2012 r., związanych z procesem inwestycyjnym realizacji przedsięwzięć Euro 2012 (dokończenie kolejnych etapów inwestycji), nie można stosować przepisów ustawy o EURO. Aby zmienić ten stan prawny, parlament do przepisu końcowego określającego wejście w życie ustawy nowelizującej, dodał regulację intertemporalną, nakazującą jej retroakcję („z mocą od 8 czerwca 2012 r.”). Z brzmienia art. 2 u.n. wynika zatem, iż po wejściu ustawy nowelizującej w życie należy przyjąć fikcję prawną, że art. 1 ust. 2a ustawy o EURO wywierał skutki prawne od 8 czerwca 2012 r. i tym samym przepisy tej ustawy mogły być dalej stosowane (od dnia 8 czerwca 2012 r.) do zdarzeń, które zaszły po tej dacie, związanych z realizacją niezakończonych przedsięwzięć Euro 2012. A zatem wsteczna moc art. 1 ustawy nowelizującej w rzeczywistości spowoduje retroaktywne stosowanie przepisów ustawy o EURO. Takie też było założenie ustawodawcy (por. uzasadnienie do uchwały Senatu z 3 sierpnia 2012 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012).

9. Jak wskazano powyżej retroaktywna norma intertemporalna nakazuje stosowanie przepisów merytorycznych (od momentu wejścia w życie) także do oceny określonych faktów zaistniałych już w przeszłości. Doktryna prawa proponuje rozróżnienie na dwa rodzaje retroakcji: retroakcję stanu faktycznego (retroakcja *ex nunc*) oraz retroakcję skutków prawnych (retroakcję *ex tunc*). Zgodnie z retroakcją *ex nunc* skutki prawne wynikające z nowego przepisu merytorycznego mają być związane z faktami przeszłymi, jednakże skutki te traktowane są jako następujące dopiero od chwili wejścia w życie ustalającego je nowego przepisu bądź też określenie ich konstytutywnym orzeczeniem organu stosującego prawo. Natomiast w przypadku retroakcji *ex tunc* skutki jakie ma rodzić przeszły fakt prawny mają zaistnieć już od momentu, w którym ów przeszły fakt prawny zaszedł (*ex post* ma dojść do zmiany już wywołanych skutków prawnych). Skutki prawne mają być uznawane za zaistniałe *ex tunc* (T. Pietrzykowski, *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 43-44; tenże: *Wsteczne...*, *op. cit.*, s. 100-104).

Wsteczna moc art. 1 ustawy nowelizującej zezwalająca na retroaktywne (z punktu widzenia momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej) stosowanie przepisów ustawy o EURO będzie wywoływać zarówno retroakcję stanu faktycznego

jak i retroakcję skutków prawnych. Przykładowo retroakcja art. 24d ust. 2 ustawy o EURO dopiero po wejściu w życie ustawy nowelizującej pozwoli organowi wypowiedzieć umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia nieruchomości przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia Euro 2012 ze skutkiem natychmiastowym, choć podstawę tego wypowiedzenia będzie stanowiła decyzja o ustaleniu lokalizacji wydana (na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; t.j. Dz. U. z 2012 r. poz 647; dalej: u.p.z.p.) przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Również wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 po upływie wskazanego w ustawie o EURO terminu będzie możliwe dopiero po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Jednakże będzie się ono odnosiło do decyzji wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i na tym polega retroaktywność art. 36 ust. 1 ustawy o EURO (weryfikacja obowiązywania ostatecznej decyzji w postępowaniu nadzwyczajnym stwierdzenia nieważności powinna być dokonywana według zasad materialnoprawnych obowiązujących w momencie wydania decyzji ostatecznej; zob. M. Kamiński, *op. cit.*, s. 410). Podobnie kształtuje się możliwość wyłączenia stwierdzenia nieważności decyzji przez sąd administracyjny (art. 36 ust. 2 ustawy o EURO). Nie jest również, zdaniem Sejmu, możliwe retroaktywne *ex tunc* zastosowanie przepisów ustawy o EURO, które nadają związanym z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 decyzjom administracyjnym skutek natychmiastowej wykonalności. Nie jest bowiem możliwe wsteczne uzyskanie natychmiastowej wykonalności przez decyzję administracyjną. Dopiero wejście w życie ustawy nowelizującej umożliwi uzyskanie przez decyzje administracyjne związane z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, które zostały wydane przed datą wejścia w życie nowelizacji i nie zostały jeszcze wykonane, rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o EURO. Mamy w tym przypadku do czynienia z retroakcją *ex nunc*. Natomiast retroakcja skutku prawnego wystąpi w stosunku do skrócenia terminów odwoławczych (art. 34 ust. 2 ustawy o EURO), a także wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych z dniem, z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 (decyzja wydana na podstawie u.p.z.p.) stała się ostateczna (zob. także art. 24a ust. 3 ustawy o EURO).

Należy także wskazać na odrębną grupę przepisów ustaw o EURO, w odniesieniu do których wsteczne uzyskanie mocy przez art. 1 ustawy nowelizującej

w ogóle nie wywoła skutku retroaktywnego; np. art. 24 ust. 2 ustawy o EURO, który reguluje sposób doręczania i zawiadamiania stron o decyzji o ustanowieniu lokalizacji przedsięwzięcia o EURO.

10. W charakterze podsumowania należy poczynić następujące uwagi:

a) ustawa o EURO formalnie nadal obowiązuje, a niektóre jej przepisy są nadal stosowane zarówno do zdarzeń zaszłych przed rozpoczęciem turnieju EURO jak i po nim;

b) przepisy ustawy o EURO regulujące proces inwestycyjny (roz. 1, 3, 4 oraz 6) formalnie obowiązują i są stosowane do zdarzeń, które zaszły, przed rozpoczęciem turnieju EURO, lecz nie mogą być stosowane do zdarzeń, które nastąpiły po jego rozpoczęciu, to jest od dnia 8 czerwca 2012 r., ze względu na to, że ustawa o EURO jest ustawą epizodyczną;

c) nowelizacja zakłada jej retroaktywne wejście w życie, to jest stworzenie fikcji prawnej, zgodnie z którą art. 1 ust. 2a ustawy o EURO wywierać będzie skutki prawne od 8 czerwca 2012 r.; tym samym wsteczne działanie uzyskają przepisy ustawy o EURO; przepisy roz. 1, 3, 4 i 6 ustawy o EURO będą mogły wywierać skutek w stosunku do zdarzeń, które nastąpiły od 8 czerwca 2012, a przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej;

d) nowelizacja ustawy o EURO rozszerzy czasowy zakres zastosowania przepisów ustawy zmienianej regulujących proces inwestycyjny przedsięwzięć związanych z Euro 2012 i pozwoli na ich stosowanie do zdarzeń, które nastąpiły po 8 czerwca 2012 r. oraz po wejściu w życie ustawy nowelizującej;

e) retroakcja przepisów ustawy o EURO związanych z procesem inwestycyjnym będzie miała różny charakter; w stosunku do części przepisów wystąpi retroakcja *ex nunc*, w stosunku do innych retroakcja *ex tunc*; niektóre przepisy nie będą mogły wywołać wstecznych skutków (nie będą mogły zostać retroaktywnie zastosowane).

II. Zgodność przepisów

1. Artykuł 2 ustawy nowelizującej

1.1. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca wskazuje, że art. 2 u.n. zawiera normę nakazującą wsteczne działanie. „Z uwagi na brzmienie dodawanego ustawą nowelizującą ust. 2a do art. 1, oznacza to, że jej przepisy w całości będą miały zastosowanie do zdarzeń, czynności regulowanych nowelizowaną ustawą” (wniosek, s. 15).

Prezydent RP nie dostrzega zasad lub wartości konstytucyjnych uzasadniających retroaktywne działanie ustawy. Taką wartością samą w sobie nie może być usprawienie procedury przygotowania i realizacji przedsięwzięć Euro 2012 (nie są one bowiem istotne dla przeprowadzenia turnieju, który już się odbył). „Nie można również postawić jednoznacznej tezy, że przyjęta regulacja jest dla obywateli korzystna. Należy zauważyć, iż uchwalona nowela powoduje możliwość rozpoczynania i kontynuowania procesów inwestycyjnych w oparciu o szczególne procedury ograniczające w stosunku do uregulowań ogólnych prawa obywateli” (wniosek, s. 16). Kwestia epizodycznego charakteru ustawy o EURO była znana ustawodawcy wcześniej i mogła zostać rozwiązana z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

1.2. Wzorzec kontroli

Jako wzorzec kontroli Prezydent wskazał wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę *lex retro non agit*. Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. akt U1/86). Innymi słowy, „ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)” (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91). Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że retroaktywność

ustawy zachodzi również wówczas gdy konstruowana jest fikcja prawna obowiązywania ustawy przed dniem jej wejścia w życie (wyrok TK z 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Trybunał Konstytucyjny zawsze traktował zasadę niedziałania prawa wstecz jako skierowaną pod adresem organów stanowiących prawo dyrektywę postępowania, będącą jedną z podstawowych zasad porządku prawnego. Trybunał podkreślał też, że: „znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych” i dlatego złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko „wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów” (orzeczenie TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91). Przy okazji badania zarzutu retroaktywności różnych przepisów, Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił i doprecyzował szereg kryteriów dopuszczalności wstecznego działania przepisów. Równocześnie jednak podkreślał, iż „wyjątkowość sytuacji należy oceniać w każdym z osobna przypadku, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (*ibidem*). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo. Jak wskazał sąd konstytucyjny w wyroku z 19 listopada 2008 r. (sygn. akt Kp 2/08): „Konieczne jest jednak przestrzeganie następujących zasad:

– Niedopuszczalna jest retroaktywność przepisów prawa karnego materialnego, w tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny, o czym jednoznacznie przesądza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stanowienie norm retroaktywnych jest też niewskazane w dziedzinie prawa daninowego (por. liczne orzeczenia TK np. z: 8 listopada 1989 r., sygn. K. 7/89, OTK w 1989 r., poz. 8; 7 grudnia 1993 r., sygn. K. 7/93, OTK w 1993 r., poz. 42; 29 marca 1994 r., sygn. K. 13/93, OTK w 1994 r., poz. 6; 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95, OTK w 1995 r., poz. 7. Jak stwierdził TK w wyroku z 22 października 2001 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214, na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można jednak tego całkowicie wykluczyć), w sferze regulacji mających wpływ na działalność gospodarczą (por. orzeczenie z 14 grudnia 1993 r., sygn. K. 8/93, OTK w 1993 r., poz. 43) oraz w tych dziedzinach prawa, w których jednostka podporządkowana jest bezpośredniemu władztwu państwa (por. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., poz. 36). Retroaktywność jest natomiast stosunkowo

najbardziej akceptowalna w dziedzinie prawa cywilnego (por. orzeczenie z 25 lutego 1992, sygn. K 3/91, OTK w 1992 r., poz. 1).

– Przepisy działające wstecz mogą być zawarte wyłącznie w ustawie, stanowienie retroaktywnych regulacji w przepisach rangi podstawowej jest wykluczone (por. powołane wyżej orzeczenia o sygn. U 1/86, sygn. K. 7/89).

– Retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistniania) konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyroki z: 31 stycznia 2000 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85) lub ochrony (wyrok z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27). Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne (por. cytowany już wyrok w sprawie sygn. SK 19/06) i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji (por. powołany wyrok w sprawie o sygn. P 4/99 oraz wyrok z 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 96). W konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna (por. orzeczenie z 24 lipca 1990 r., sygn. K 5/90, OTK w 1990 r., poz. 4), ale już niekoniecznie równość (por. orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, OTK w 1994 r., poz. 10). Ponadto wskazany wymóg należy traktować ściśle: «przekonanie o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o «pożytku» lub «korzyści» płynących z takiego rozwiązania normatywnego, nie wystarcza» (wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

– Stanowienie retroaktywnych przepisów wymaga zachowania odpowiednich proporcji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością powinny równoważyć jej negatywne skutki (zob. wyrok w sprawie o sygn. U 5/06). Innymi słowy, «im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję» (zob. wyrok w sprawie o sygn. SK 19/06).

– Zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić „wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania” (powołane orzeczenie w sprawie o sygn. K 5/90). Wobec tego retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy (por. wyrok z 25 września 2000 r., sygn. K 26/99, OTK ZU

nr 6/2000, poz. 186; podobnie np. powołana sprawa o sygn. K 47/05; wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny – por. cytowane orzeczenie w sprawie o sygn. K. 15/91).

– Stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem rozwiązywany przez te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (zob. orzeczenia z: 19 października 1993 r., sygn. K. 14/92, OTK w 1992 r., poz. 35; 29 marca 1994 r., sygn. K. 13/93, OTK w 1994 r., poz. 6)”).

Podkreślenia wymaga fakt, iż Trybunał rozróżnia retroaktywność prawa od jego retrospektywności. „Można zatem stwierdzić, że (...) mamy do czynienia tylko z nakazem zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zajmował stanowisko, że tego rodzaju regulacja intertemporalna (zwana retrospektywnością) nie jest objęta wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem wstecznego działania prawa (por. wyrok z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13). Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych” (wyrok z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04).

1.3. Analiza zgodności

1. Jak wynika z analizy materiałów legislacyjnych parlament przyjął retroaktywny charakter ustawy nowelizującej kierując się następującymi przesłankami:

a) działanie prawa wstecz będzie następowało wyłącznie z korzyścią dla jego adresatów (zob. wypowiedź senatora A. Owczarka: „Na skutek tego, iż ta ustawa nie była zgłoszona przed rozpoczęciem Euro, czyli przed 8 czerwca bieżącego roku, a uchwalana jest na tym posiedzeniu Senatu, wytworzyłaby się pewna luka prawna – chodzi o czas między 8 czerwca a dniem wejścia w życie ustawy. W związku z tym mniejszość proponuje, aby w art. 2 po wyrazie «ogłoszenia» dodać wyrazy «z mocą

od dnia 8 czerwca 2012 r.». Co prawda, były zgłaszane wątpliwości co do tego, czy prawo może działać wstecz, ale w tym przypadku to prawo nikogo nie krzywdzi, wręcz przeciwnie, pomaga rozwiązać różnego rodzaju problemy”, stenogram z 17 posiedzenia Senatu VIII kad. z dnia 2 sierpnia 2012 r.);

b) inwestycje niezrealizowane do czasu rozpoczęcia turnieju Euro 2012 są inwestycjami infrastrukturalnymi, za ich realizacją przemawia zatem interes publiczny (wypowiedź senatora A. Owczarka: „Chciałbym zwrócić państwa uwagę na to, że większość inwestycji, które były wykonywane dzięki tej specustawie, to były inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, dotychczasowe prawo budowlane utrudniało, a czasami wręcz uniemożliwiało przeprowadzenie tych inwestycji [...] Dlatego, proszę państwa, w imieniu mniejszości apelowałbym o to, abyśmy przegłosowali tę ustawę, tak aby nasze inwestycje miały sens, także gospodarczy, poza tym aby stworzyły one ludziom szansę na poprawę życia”, *ibidem*);

c) niedokończone inwestycje są współfinansowane ze środków unijnych (wypowiedź senatora A. Owczarka: „Wszystkie te inwestycje były realizowane z udziałem pieniędzy z Unii Europejskiej. Wartość tych trzech inwestycji to 1 miliard 300 milionów zł, z czego na pewno znakomitą większość stanowiły pieniądze europejskie. Jeśli my dzisiaj odrzucimy tę ustawę, to nie będzie fizycznie szans, żeby te pieniądze zostały wykorzystane. Te pieniądze zostaną zwrócone do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i powiększą zasób pieniędzy niewykorzystanych z zakresu kolei [...] Nie popełnijmy błędu i nie odrzucmy tej ustawy, bo w ten sposób tylko zwiększymy deficyt co do wykorzystania środków z Unii Europejskiej i nie pomożemy mieszkańcom tych terenów żyć w lepszych warunkach”, *ibidem*).

2. Stwierdzić należy, że niektóre z powyższych założeń okazały się nieprawidłowe. Jak słusznie wskazuje Prezydent RP, a co zostało potwierdzone w pkt I.9 pisma, retroaktywne działanie niektórych przepisów ustawy o EURO będzie niekorzystne dla podmiotów, których prawa (własność, ograniczone prawa rzeczowe, najem, dzierżawa, użyczenie, prawo do weryfikacji decyzji pod względem jej nieważności, prawa strony w postępowaniu administracyjnym do dokonywania czynności we wskazanych w ustawie terminach) podlegałyby ograniczeniu w ramach postępowania inwestycyjnego prowadzonego na podstawie jej przepisów. Nastąpiłoby tym samym ograniczenie, w pewnym zakresie, praw uczestników procesu inwestycyjnego innych niż inwestor, co stanowiłoby regulację wyjątkową

w stosunku do k.p.a. Powyższe pozostaje bezsporne i nie wymaga dalszych wyjaśnień.

Ponadto, warunkiem uzyskania dofinansowania z Unii Europejskiej (dalej: UE) w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” dla projektów ujętych w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2009 r. jest wypełnienie wymogów wynikających z regulacji rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Zgodnie z jego unormowaniami projekt powinien zostać zrealizowany rzeczowo i rozliczony w okresie kwalifikowalności wydatków obowiązującym dla Programów Operacyjnych, to jest do 31 grudnia 2015 r. (art. 56). Przesłanką uzyskania dofinansowania nie jest natomiast realizacja i zakończenie inwestycji w ramach jednego reżimu prawnego, w tym przypadku ustawy o EURO.

3. W związku z powyższym trudno ustalić wartość konstytucyjną, która przemawiałaby za utrzymaniem wstecznego działania ustawy nowelizującej. Taką wartością nie jest fakt, że niezrealizowane przedsięwzięcia Euro 2012 stanowią inwestycje infrastrukturalne o istotnym znaczeniu społecznym.

Taką wartością konstytucyjną mogłaby być równowaga finansów publicznych. Skorzystanie bowiem ze środków unijnych do finansowania istotnych z punktu widzenia interesu publicznego inwestycji infrastrukturalnych obniżyłoby wartość wydatkowanych krajowych środków finansowych. Jak jednakże ustalono powyżej, warunek uzyskania dofinansowania nie jest związany z nieprzerwanym podleganiem jednolitemu, szczególnemu reżimowi prawnemu (ustawie o EURO). Dla osiągnięcia tego celu nie występuje zatem konieczność wprowadzenia wstecznego działania przepisów nowelizacji, a wystarczy, iż ustawodawca na przyszłość umożliwi skorzystanie z uproszczonej procedury realizacji niezakończonych przedsięwzięć Euro 2012; w ten sposób realne staje się zakończenie inwestycji przed 31 grudnia 2015 r. zakończenia inwestycji będzie pewne. Wejście w życie ustawy nowelizującej, bez nadawania jej mocy wstecznej, spełniłoby te przesłanki. Jak wspomniano powyżej projekt ustawy nowelizującej nie przewidywał retroaktywności, a więc nie postrzegano tego elementu jako niezbędnego.

4. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 2 u.n. w części obejmującej zwrot: „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r” **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

2. Artykuł 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy nowelizującej

2.1. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca podkreśla, że wraz z przeprowadzeniem turnieju EURO odpadła przesłanka stosowania nadzwyczajnego i rygorystycznego trybu administracyjnego dla realizacji przedsięwzięć Euro 2012. Przepisy ustawy o EURO przewidywały liczne ograniczenia proceduralne i materialne w stosunku do podmiotów – adresatów decyzji wydawanych w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012. Najistotniejszymi ograniczeniami są: a) modyfikacja (na niekorzyść adresata decyzji) trybu powiadamiania (odstępiono od doręczania decyzji na rzecz zawiadamiania, w tym dla niektórych stron postępowania następowało ono poprzez obwieszczenie); b) wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej o pozwoleniu na budowę, po spełnieniu wskazanych w ustawie rygorystycznych warunków (m.in. rozpoczęcia budowy); c) nadanie natychmiastowej wykonalności wszelkim decyzjom administracyjnym związanym z realizacją przedsięwzięć Euro 2012; d) przełamanie prymatu zasady kontraktowego nabywania nieruchomości; e) rozdzielenie momentu wyłączenia i ustalenia odszkodowania; f) wyłączenie możliwości wstrzymania wykonania decyzji, w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że *ratio* ustawy o EURO zostało skonsumowane niekonstytucyjne jest przedłużenie stosowanie jej przepisów. Tym samym narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa.

2. Z brzmienia dodanego do ustawy nowelizowanej przepisu (art. 1 ust. 2a) i zastosowania techniki prawodawczej polegającej na jego wstecznym działaniu Prezydent RP wnioskuje, że możliwe będzie nie tylko kontynuowanie rozpoczętych przedsięwzięć, dotyczących Euro 2012, ale rozpoczynanie również tych, wobec których nie podjęto jeszcze żadnych działań. Ponadto, „[z] treści delegacji zawartej w art. 4 nowelizowanej ustawy wynika że w rozporządzeniu określa się przedsięwzięcia Euro 2012 zawarte w ofercie przyjętej przez Unię Europejskich

Związków Piłkarskich (UEFA) oraz objęte zobowiązaniami i gwarancjami Rady Ministrów lub jednostek samorządu terytorialnego, a także inne niezbędne do przeprowadzenia finałowego turnieju [...] EURO 2012. W świetle powyższego taki zakres delegacji ustawowej przesądza o tym, że rozporządzenie utraciło już moc obowiązującą. Przedłużenie jego obowiązywania skutkuje nie tylko brakiem adekwatności treści delegacji do obecnego stanu ale także niejasnością prawa dla jego adresatów. Nie mają oni bowiem pewności co do tego, jakie inwestycje objęte będą zakwestionowaną ustawą. Godzi to w konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wniosek, s. 11).

3. Z uwagi na to, że turniej EURO już się odbył, zdaniem wnioskodawcy, nie jest również dopuszczalne konstytucyjnie dalsze utrzymywanie szczególnego reżimu prawnego. Ograniczenia praw i wolności, jakie zakłada ustawa o EURO, nie są zatem ani konieczne, ani proporcjonalne. Tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

„Ponadto skonsumowanie celu – *ratio legis* – jako szczególnego interesu publicznego, którego realizacji miała służyć nowelizowana ustawa powoduje, iż brak jest również uzasadnienia do utrzymywania w systemie rozwiązań różnicujących na tle przepisów ogólnych sytuację podmiotów istotowo podobnych” (wniosek, s. 13). Podmiotami podobnymi są inwestorzy, a także podmioty, w których prawa czy interesy narusza proces inwestycyjny. Z tych powodów Prezydent RP stoi na stanowisku niezgodności badanego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. 2. Wzorce kontroli

1. Wnioskodawca wskazuje, że badany przepis jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (wzorzec samodzielny), a także z prawem do własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ten ostatni wzorzec (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) budzi pewne wątpliwości. W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP wskazuje jedynie, iż doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych – inwestorów

oraz adresatów ograniczeń praw w procesie inwestycyjnym (wniosek, s. 13-14). Skoro z argumentacji wnioskodawcy wynika, iż zarzuca on wyłącznie naruszenie prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, to należy jako wzorzec konstytucyjny przyjąć jedynie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Choć zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale sąd konstytucyjny orzekając jest związany granicami wniosku, to ze względu na zakorzenioną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet* (decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie) powinien on dokonać kontroli normy nie z formalnie, lecz materialnie wskazanym wzorcem (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00). W swoim piśmie wnioskodawca nie podnosi również zarzutu naruszenia prawa do dziedziczenia (art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), a zatem i w tym zakresie rozważania merytoryczne nie będą prowadzone.

2. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem adresatów normy (dalej także zasada lojalności), jest zasadą pochodną wobec zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika kolejna zasada pochodna – zasada pewności prawa, z której z kolei wywieść można zasadę ochrony interesów w toku oraz bezpieczeństwa prawnego (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 19 i 33-37).

Jak twierdzi doktryna: „Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. Jednostka powinna, w myśl tej zasady, mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001., komentarz do art. 2, s. 36; por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). W literaturze przedmiotu podkreśla się także, że zasada ta „wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś, w ustrojach

demokratycznych, stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami” (M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, komentarz do art. 1, uwaga nr 27; pogląd został przyjęty i podtrzymany przez doktrynę po wejściu w życie Konstytucji, zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 33).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. (...) Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach. (...) Bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 25 czerwca 2002, sygn. akt K 45/01; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

3. Przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu

publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zaburzających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

4. Zagadnienia związane z własnością są normowane w art. 64 („1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”) ustawy zasadniczej. W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa nie tylko prawo podmiotowe, gwarantujące indywidualną ochronę własności, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Trzeba podkreślić, iż: „[...] prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną

powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Adresatem obowiązków wynikających z konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, są władze publiczne, a więc wszystkie organy, instytucje i osoby urzędowe pozostające w strukturze państwa bądź samorządu (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2001, komentarz do art. 64, s. 14).

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji wyznacza przedmiotowy zakres ochrony. Jako dobro chronione wskazuje: prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Konstytucyjne pojęcie własności zostało dookreślone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie. Konstytucyjne prawo własności nie stanowi pojęcia tożsamego cywilistycznemu (doktryna prawa konstytucyjnego dopuszcza autonomiczne rozumienie pojęć konstytucyjnych, w oderwaniu od ich utrwalonego w danej gałęzi prawa znaczenia), jednakże cywilistyczna konstrukcja stanowi trzon konstytucyjnego pojęcia. Zakres pojęcia prawa do własności nie może być zatem węższy niż określony przepisami prawa cywilnego. Trybunał Konstytucyjny podjął próbę sprecyzowania treści pojęcia prawa do własności. Zgodnie z jego orzecznictwem konstytucyjne prawo własności to publiczne prawo podmiotowe jednostki obejmujące wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99). A zatem, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, konstytucyjne pojęcie prawa własności jest szersze niż cywilistyczna definicja tego prawa i obejmuje wszystkie prawa rzeczowe, spełniające powyższe trybunalskie kryteria (np. własność intelektualna), a także prawa majątkowe, które nie mieszczą się w cywilistycznym pojęciu własności, a spełniają ww. warunki trybunalskie (np. własność przemysłowa; zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s 8-9, tak w stanowisku Prokuratora Generalnego w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 21 marca 2001, sygn. akt K 24/00, uznającego za własność prawo do znaku towarowego [sąd konstytucyjny w tym zakresie umorzył postępowanie i nie wypowiedział się merytorycznie]).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od

przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że zasada równości posiada szczególne umocowanie konstytucyjne, jeśli chodzi o ochronę prawa własności, a także innych praw majątkowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: „(...) art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32, bo zapewnienie «równej dla wszystkich» ochrony prawnej jest elementem «równego traktowania przez władze publiczne» (art. 32 ust. 1 zd. 2). (...) przy odnoszeniu zasady równości do praw, które gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (...)” (L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 64, s. 16; zob. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że nakaz równej ochrony praw majątkowych musi być postrzegany na tle różnego charakteru tych praw – zróżnicowanie praw majątkowych determinuje bowiem zróżnicowanie zakresu ich ochrony (wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98). Ochrona praw majątkowych tej samej kategorii – podobnie jak ogólna zasada równości – może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem przyjęcia uzasadnionego kryterium zróżnicowania. Jeśli więc można wykazać, że odstępstwa od równego traktowania są relewantne, proporcjonalne i powiązane z innymi wartościami, normami i zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne.

Ustanowiony przez art. 64 ust. 2 Konstytucji nakaz ochrony prawa własności należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako gwarancję równej dla wszystkich ochrony prawa własności. W drugim aspekcie ochroną jest objęty każdy, komu przysługuje prawo majątkowe bez względu na posiadane cechy osobowe

właściciela. Z przepisu tego wynika zatem konstytucyjne prawo do ochrony własności o charakterze prawa podmiotowego (postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt SK 13/06; wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03).

2. 3. Analiza zgodności

1. Argumentacja Prezydenta RP przedstawiona we wniosku, która miałaby przemawiać za niekonstytucyjnością art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy nowelizującej dotyczy dwóch różnych zagadnień, które należy rozdzielić. A mianowicie wnioskodawca kwestionuje zarówno retroaktywne wejście w życie art. 1 pkt 1 u.n. (wniosek, s. 10-11), jak i dopuszczalność dalszego, na przyszłość, stosowania ustawy o EURO (wniosek, s. 8-9). W tym drugim przypadku, zdaniem Sejmu, kontroli powinien podlegać jedynie art. 1 pkt 1 u.n.

2. Sejm w pkt II.1.1.3. pisma uznał, że art. 2 u.n. w części obejmującej zwrot: „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r” za niezgodny z art. 2 Konstytucji (zasadą *lex retro non agit*). Stał bowiem na stanowisku, iż retroaktywne wejście w życie ustawy nowelizującej, w tym jej art. 1 pkt 1, nie jest konieczne i nie przemawiają za takim określeniem uzyskania mocy wiążącej przepisów ustawy nowelizującej inne wartości konstytucyjne. Z uwagi na to, trzeba również przyjąć, że wejście w życie z mocą od 8 czerwca 2012 r. art. 1 pkt 1 u.n. narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Retroaktywne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, których prawa są ograniczane w procesie inwestycyjnym dotyczącym przedsięwzięcia Euro 2012 (podmiotów podobnych), również nie spełnia standardu konstytucyjnego.

Stwierdzić zatem trzeba, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 u.n. w zakresie odnoszącym się do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy nowelizującej **jest niezgodny** z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, nie jest jednakże zasadne określenie takiego zakresu niekonstytucyjności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 u.n. w *petitum* pisma. Posłużenie się techniką zakresowej derogacji powoduje, że nawet przy stwierdzeniu niekonstytucyjności przepisu w sensie formalnym pozostaje on w systemie prawa (jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego nie zostaje uchylona), derogowana

jest natomiast zawarta w nim norma prawna (jedna z norm prawnych mających — potencjalnie — źródło w treści przepisu) w określonym zakresie przedmiotowym lub podmiotowym. Kontrola konstytucyjności zaskarżonych przepisów w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi uprzednią (prewencyjną) abstrakcyjną kontrolę norm. Kontrola norm następuje przed wejściem w życie przepisów. Artykuł 1 nie został jeszcze wprowadzony do systemu prawa (nie nastąpiło dodanie ust. 2a do art. 1 ustawy o EURO). Bezprzedmiotowa byłaby zatem jego zakresowa derogacja, jeśli nie wszedłby on retroaktywnie w życie. Sejm w pkt II.1.1.3. pisma uznał, że wejście w życie ustawy nowelizującej z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r. byłoby niezgodne z zasadą *lex retro non agit* wynikającą z art. 2 Konstytucji. Akceptacja takiego stanowiska prowadzi do wniosku, iż nie jest konieczne wskazywanie ww. zakresowej niekonstytucyjności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 u.n. w *petitum* pisma.

3. Ponadto, Prezydent RP kwestionuje również dopuszczalność dalszego, na przyszłość, stosowania ustawy o EURO ze względu na naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (dalej także jako zasada lojalności). Problemem konstytucyjnym, który należy rozpatrzyć jest możliwość, w zgodzie z konstytucyjnym standardem, rozszerzenia czasowego zakresu stosowania ustawy, która ustala uproszczony proces inwestycyjny, obniżający w stosunku do reguł ogólnych standard ochrony praw i wolności.

Dalsze stosowania ustawy o EURO 2012 umożliwi dokończenie, przy zastosowaniu przewidzianego przez ww. ustawę uproszczonego trybu inwestycyjnego, przedsięwzięć Euro 2012. Przedsięwzięcia Euro 2012 zostały, zgodnie z dyspozycją art. 4 ustawy o EURO, wyliczone w rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. Znaczna część wskazanych tam inwestycji została już zrealizowana. Jak wynika z analizy procesu legislacyjnego niedokończone zostały 33 inwestycje (w chwili prac nad ustawą nowelizującą). Były one w różnym stopniu zaawansowania i są to przede wszystkim inwestycje infrastrukturalne (zob. wypowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej M. Jankowskiego oraz sekretarza stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki G. Karpińskiego na posiedzeniu Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki [Nr 35] w dniu 24 lipca 2012 r., zapis przebiegu posiedzenia; wypowiedzi sekretarza stanu w MTBiGM T. Jamuziewicza na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 lipca

2012 r., sprawozdanie stenograficzne, s. 326 i n.; wypowiedź minister J. Muchy na posiedzeniu Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki [Nr 38] z dnia 26 lipca 2012 r., zapis przebiegu posiedzenia). Szesnaście z tych inwestycji może uzyskać dofinansowanie ze środków UE w ramach „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” (wypowiedź sekretarza stanu w MTBiGM T. Jarmuzewicza na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 lipca 2012 r., sprawozdanie stenograficzne, s. 326-327). Warunkiem otrzymania unijnych środków finansowych jest dokończenie inwestycji do 31 grudnia 2015 r.

4. Wnioskodawca podnosi zarzut, iż wprowadzenie nowelizacji umożliwi „nie tylko kontynuowanie rozpoczętych przedsięwzięć, dotyczących EURO 2012 ale rozpoczynanie również tych, wobec których nie podjęto jeszcze żadnych działań”.

Zakres inwestycji, które można zrealizować, na skutek uchwalenia ustawy nowelizującej był przedmiotem rozważań w trakcie prac legislacyjnych. Podnoszone wówczas wątpliwości, korespondujące z sygnalizowanymi przez wnioskodawcę, że przepisy ustawy o EURO będą mogły zostać zastosowane do innych przedsięwzięć, niż wymienione w rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. Z analizy procesu legislacyjnego jednoznacznie wynika, że możliwość rozszerzenia po wejściu w życie nowelizacji katalogu przedsięwzięć Euro 2012 była jednoznacznie wykluczana (zob. wypowiedź posła I. Rasia: „Oczywiście nie wszystko się udało, jest poślizg. Z tego wynika ta nowelizacja – powiem tak, porządkując. Stąd też na tej zamkniętej liście, która jest ograniczona i do której nie możemy niczego nowego dopisać [...]”, zob. sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu w dniu 26 lipca 2012 r.). Wręcz odwrotnie, w trakcie procesu legislacyjnego sygnalizowano zamiar ograniczenia listy przedsięwzięć Euro 2012 do tych, które są współfinansowane ze środków unijnych (zob. wypowiedź posła I. Rasia podczas posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki [Nr 35] w dniu 24 lipca 2012 r.; wypowiedź sekretarza stanu w MSiT G. Karpińskiego podczas ww. posiedzenia komisji; wypowiedź posła I. Rasia podczas posiedzenia Sejmu, sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu w dniu 26 lipca 2012 r.).

Zgodnie z brzmieniem ust. 2a, o którym mowa w art. 1 pkt 1 u.n., przepisy ustawy o EURO stosuje się do przedsięwzięć wskazanych w akcie wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o EURO i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju EURO. Wykładnia językowa skłania do takiego rozumienia tego przepisu,

które oznaczałoby, iż dopuszczalne jest stosowanie ustawy o EURO wyłącznie do inwestycji, które w dniu rozpoczęcia turnieju, były sklasyfikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012 (znajdowały się w wykazie przedsięwzięć Euro 2012 stanowiącym załącznik do rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r.) i nie zostały zakończone. Wykładania historyczna tego przepisu wzmacnia taki rezultat interpretacji.

Wspomnieć również należy, że w trakcie prac na projektem ustawy nowelizującej, zgłoszono poprawkę, aby ust. 2a, o którym mowa w art. 1 u.n., nadać nowe brzmienie: „Przepisy ustawy stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012, które spełniają łącznie następujące warunki: [...] 2) określono je w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 1, w brzmieniu obowiązującym w dniu 8 czerwca 2012 r. [...]”. Poprawka ta uzyskała negatywną rekomendację (druk sejmowy nr 615-A/VII kad.) i w trakcie III czytania została odrzucona (sprawozdanie scenograficzny z 19 posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2012 r., s. 427). Zdaniem Sejmu, z tego faktu nie można wnioskować, iż dopuszczalne jest poszerzenie listy inwestycji, co do których możliwe będzie zastosowanie uproszczonego trybu przewidzianego w ustawie o EURO. Oprócz ww. warunku (przedsięwzięcia są określone w rozporządzeniu w brzmieniu z daty 8 czerwca 2012 r.), przesłanką kontynuowania inwestycji w reżimie ustawy o EURO było, aby „została dla nich [przedsięwzięć Euro 2012 – uwaga własna] wydana decyzja ostateczna o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 przed dniem 8 czerwca 2012 r.” (zob. poprawkę zawartą w druku sejmowym nr 615-A/VII kad.). Ten drugi warunek wykluczałby jedną inwestycję (budowa odcinka linii kolejowej od stacji Modlin do Mazowieckiego Portu Lotniczego oraz budowa stacji kolejowej Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin; nr 37 w wykazie przedsięwzięć Euro 2012 stanowiącym załącznik do rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r.), co mogło spowodować odrzucenie poprawki.

5. Rozważyć trzeba także charakter prawny rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r. Zdaniem Sejmu, posiada on podobny status, jak przepisy ustawy o EURO regulujące proces inwestycyjny. Rozporządzenie z 29 grudnia 2009 r. nie zostało uchylone, a zatem formalnie obowiązuje. Jest również stosowane do stanów faktycznych, które zaszły przed rozpoczęciem turnieju EURO. Rozstrzygnięcie, czy dany proces inwestycyjny dotyczy przedsięwzięcia Euro 2012 jest kluczowe do ustalenia stanu prawnego, który powinien regulować ten proces. Natomiast ustalenie,

czy dane przedsięwzięcie jest przedsięwzięciem Euro 2012 jest możliwe jedynie przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r. Decydujące jest bowiem, czy zostało ono wymienione w ww. rozporządzeniu (niezależnie na którym miejscu; zob. rozważania na ten temat w wyroku WSA w Warszawie z 27 listopada 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1374/09). Nie można zatem zasadnie twierdzić, że przestało ono obowiązywać i być stosowane (wniosek, s. 11). Natomiast wejście w życie ustawy nowelizującej (na przyszłość) pozwoli stosować przepisy ustawy o EURO oraz rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r. w stosunku do stanów faktycznych, które powstaną po wejściu w życie ustawy nowelizującej.

6. Ponadto, wskazać trzeba na interes publiczny, który ma zostać osiągnięty poprzez umożliwienie dalszego stosowania uproszczonych procedur. Jest nim możliwość finansowania z puli unijnych środków finansowych realizacji istotnych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego inwestycji infrastrukturalnych, takich jak budowa dróg publicznych (np. połączenie portu lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – trasa Słowackiego w Gdańsku; nr 8 wykazu), kolei (np. budowa dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym, nr 32 wykazu), miejskiego transportu szynowego (np. zintegrowany system transportu szynowego w aglomeracji we Wrocławiu, nr 68 wykazu; modernizacja trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – rondo Waszyngtona wraz z zakupem 30 tramwajów niskopodłogowych [Warszawa], nr 64), portów lotniczych (rozbudowa Portu Lotniczego Poznań-Ławica, nr 38 wykazu). Inwestycje takie mają służyć użyteczności ogółu, za ich realizacją przemawia uzasadniony interes społeczny. Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że planowane terminy realizacji inwestycji, finansowanie inwestycji z funduszy europejskich (przedłużający się proces przygotowania inwestycji do realizacji może doprowadzić do cofnięcia przeznaczonych na ten cel środków z Unii Europejskiej), poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników dróg (kolei) są zawsze „uzasadnionym przypadkiem” do zastosowania natychmiastowej wykonalności decyzji (wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1447/06; wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1415/07). Oznacza to, iż sądy administracyjne dostrzegają interes publiczny (ogólnospołeczny) przemawiający za szybkim zakończeniem inwestycji, które umożliwią obniżenie udziału środków krajowych w finansowaniu inwestycji, a groźba utraty środków

unijnych przemawia za uproszczaniem procedur inwestycyjnych. Sejm podziela to stanowisko. Dodać trzeba, że wybór inwestycji (kryteriów je determinujących) spośród przedsięwzięć realizujących interes publiczny i dostosowanie do ich wagi trybu jego realizacji, przy poszanowaniu standardu konstytucyjnego, leży w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, który realizuje aktualnie przyjęte założenia polityki społeczno-gospodarczej (np. rozwija transport kolejowy kosztem transportu drogowego; rozbudowuje porty morskie, kosztem portów lotniczych, itp.)

7. Ponadto, Sejm pragnie podkreślić, iż wszystkie przedsięwzięcia Euro 2012 zostały wskazane w opublikowanym rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. Podmioty, których prawa zostałyby ograniczone na skutek prowadzenia procesu inwestycyjnego, musiały zakładać, że inwestycje te zostaną zrealizowane w uproszczonym trybie ustawy o EURO. Nie mogły oczekiwać i na takich założeniach budować swoje plany, że przedsięwzięcia te nie zostaną dokończone do rozpoczęcia turnieju EURO i tym samym w ogóle nie będą realizowane w trybie uproszczonym. Zdaniem Sejmu, ustawa zasadnicza nie chroni takich oczekiwań. Z tego też powodu Sejm nie podziela przekonania wnioskodawcy o naruszenia zasady lojalności, nawet w przypadku realizacji inwestycji na podstawie ustawy o EURO, w stosunku do których nie została wydana jeszcze decyzja o ustaleniu lokalizacji (zdaniem wnioskodawcy „nie zostały jeszcze rozpoczęte”; wniosek, s. 9).

8. Prezydent RP wskazuje, że rozporządzenie z 29 grudnia 2009 r. utraciło moc obowiązującą wraz z przeprowadzeniem turnieju EURO, a przedłużenie jego obowiązywania skutkuje nie tylko brakiem adekwatności treści delegacji do obecnego stanu, ale także niejasnością prawa dla jego adresatów. Sejm nie podziela tego stanowiska. Jak powyżej wskazano, rozporządzenie z 2009 r., dzieląc losy ustawy o EURO, nadal formalnie obowiązuje oraz może być i jest stosowane do zdarzeń, które zaszły przed 8 czerwca 2012 r. (zob. wyrok WSA w Warszawie z 20 września 2012 r., sygn. akt SA/Wa 1377/12; rozstrzygnięcie dotyczyło legalności decyzji w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przeznaczoną pod realizację przedsięwzięcia EURO 2012; ustalenie desygnatu pojęcia przedsięwzięcie Euro 2012 jest również istotne z punktu widzenia dopuszczalności wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zob. art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko). Zakres obowiązywania i stosowania rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r., ze względu na uchwalenie ustawy nowelizującej, którą wnioskodawca kwestionuje (a nie rozporządzenie), nie powinien budzić znacznych wątpliwości. Wejście w życie ustawy nowelizującej pozbawionej retroaktywnego charakteru, spowoduje na przyszłość, że przepisy ustawy o EURO i rozporządzenia z 2009 r. będą mogły być stosowane. Kwestie związane z wyznaczeniem zakresu temporalnego faktów objętych działaniem przepisów ustawy o EURO, po wejściu w życie ustawy nowelizującej (bez retroakcji), zostaną rozstrzygnięte zgodnie z ogólnymi zasadami intertemporalnymi, to jest zasadą *tempus regit actum* w stosunku do kwestii prawa materialnego administracyjnego oraz regułą bezpośredniego (natychmiastowego) działania prawa nowego w odniesieniu do prawa formalnego. Z tych powodów Sejm nie podziela tezy Prezydenta RP, że adresaci norm nie mieliby pewności (po wejściu w życie ustawy nowelizującej), jakie inwestycje objęte będą zakwestionowaną ustawą.

9. Podsumowując:

- a) nie jest możliwe rozszerzenie katalogu przedsięwzięć Euro 2012 wyliczonych w wykazie przedsięwzięć Euro 2012 stanowiącego załącznik do rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r. o kolejne inwestycje, niewskazane w ww. wykazie w dniu 8 czerwca 2012 r.;
- b) rozporządzenie z 29 grudnia 2009 r. nadal formalnie obowiązuje (nie zostało uchylone) i może być stosowane do stanów faktycznych, które wystąpiły do dnia 8 czerwca 2012 r.;
- c) przedsięwzięcia Euro 2012 stanowią inwestycje, za których realizacją przemawia interes publiczny; są to bowiem głównie istotne inwestycje infrastrukturalne, a ich finansowanie nastąpi z udziałem środków unijnych, o ile dotrzymany zostanie stosowny termin zakończenia przedsięwzięcia, to jest 31 grudnia 2015 r.;
- d) wskazane w opublikowanym i ogólnie dostępnym rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. przedsięwzięcia Euro 2012 miały zostać zrealizowane w uproszczonym trybie ustawy o EURO; oczekiwania podmiotów, których prawa mogą zostać ograniczone w procesie inwestycyjnym niedokończonych przedsięwzięć, że te inwestycje nie zostaną

zrealizowane w trybie uproszczonym nie podlegają ochronie konstytucyjnej;

e) kwestie intertemporalne, które powstaną po wejściu w życie ustawy nowelizującej (bez retroakcji) zostaną rozstrzygnięte na podstawie ogólnych reguł intertemporalnych: zasadą *tempus regit actum* oraz regułą bezpośredniego (natychmiastowego) działania prawa nowego.

10. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 1 pkt 1 u.n. **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

11. Nie należy kwestionować, że zaskarżone przepisy ograniczają prawa podmiotów, które są dotknięte procesem inwestycyjnym przedsięwzięcia Euro 2012, w tym ochronę prawa własności osób wyłączonej, innych praw rzeczowych osób, którym prawa te wygasają, praw obligacyjnych (najem, dzierżawa, użyczenie) osób, którym prawa te są wypowiedane ze skutkiem natychmiastowym. Na podstawie przepisów ustawy o EURO następuje również: niekorzystna modyfikacja pozycji prawnej obywatela w procesie lokalizacji inwestycji oraz wyłączenia, ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym i administracyjno-sądowym, którego przedmiotem są decyzje wydane w związku z realizacją przedsięwzięcia Euro 2012, zapewnienie takim decyzjom z mocy prawa mocy natychmiastowej wykonalności, ograniczenie uprawnień organu nadzorczego i sądu administracyjnego jedynie do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa. Nie musi to być jednak równoznaczne z naruszeniem Konstytucji. Ocena konstytucyjnoprawna przepisów uzależniona jest od tego, czy spełniają one wymagania płynące z zasady proporcjonalności, szczególnie z punktu widzenia płynących z niej zasad przydatności, konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji.

W aspekcie analizy zgodności z Konstytucją należy zbadać, czy przedłużenie stosowania ww. ograniczeń związanych z realizacją przedsięwzięcia Euro 2012 spełnia warunki przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12. Klauzula dopuszczalności ograniczeń wolności i praw jednostki ustanowiona w art. 31 ust. 3 Konstytucji składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy

formalnej podstawy ewentualnych ograniczeń, którą może być tylko ustawa. Druga dotyczy przesłanek ograniczeń (sześć przesłanek), trzecia zaś stanowi gwarancję nienaruszalności istoty wolności i prawa.

Wymóg ustawy jako formalnej podstawy ograniczeń wolności i praw został spełniony w badanej sprawie.

Druga część klauzuli dopuszczającej ograniczenia praw i wolności jednostki dotyczy materialnych przesłanek ograniczeń. Łączna analiza wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji może prowadzić do wniosku, że wyrażają one wszystkie koncepcje interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji „rozpisuje” tę ogólną kategorię interesu publicznego na sześć kategorii (interesów) o bardziej szczegółowym charakterze (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 22).

Z perspektywy poddanej pod ocenę regulacji, przesłanką, która usprawiedliwia ograniczenia wolności i praw jednostki jest przesłanka „porządku publicznego”. Porządek publiczny rozumiany jest jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewniać ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Przesłanka porządku publicznego jest zorientowana na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania życia społecznego – i tym samym – nie jest wyłącznie powiązana z „państwem”. Porządek publiczny zakłada organizację społeczeństwa, która jest oparta na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Na tle powyższych ustaleń zakresu przesłanki „porządku publicznego”, uprawnionym jest pogląd, że sprawna realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych, portów lotniczych, kolei, szynowych sieci transportowych, która służy rozwinięciu sieci komunikacyjnych w Polsce, mieści się w tymże zakresie. Na marginesie należy także zauważyć, iż drogi publiczne i infrastruktura komunikacyjna zostały zaliczone przez Trybunał Konstytucyjny do

dobra wspólnego jako element infrastruktury materialnej życia całego państwa (M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 371 i przywołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z art. 31 ust. 3 Konstytucji można wywieść wymaganie niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* regulacji ograniczającej korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

Wydaje się, iż zakwestionowana ustawa realizuje zarówno wymóg niezbędności jak i przydatności. Za przyjęciem powyższej tezy przemawia pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05): „Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych”. W tym miejscu Sejm pragnie zauważyć, iż niedokończone przedsięwzięcia Euro 2012, to inwestycje infrastrukturalne, które jeśli nie zostaną zakończone do 31 grudnia 2015, nie będą mogły być współfinansowane ze środków unijnych. Z tych względów pogląd Trybunału wyrażony w przywołanym wyżej orzeczeniu należy odnosić również do regulacji zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu. Umożliwienie dalszego stosowania przepisów ustawy o EURO i tym samym utrzymanie uproszczonej procedury inwestycyjnej spełnia ww. kryteria niezbędności i przydatności.

Kryterium proporcjonalności *sensu stricto* zastosowania ograniczenia, którym posługuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji, oznacza obowiązek wyboru przez ustawodawcę jak najmniej uciążliwego środka. W sytuacji, gdy cel obrany przez ustawodawcę możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, pociągającego za sobą mniejszą ingerencję w prawa i wolności jednostki,

to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne. Pogląd ten znalazł wielokrotnie potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98 oraz 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00). Prolongata stosowania przepisów ustawy o EURO dotyczy wyłącznie inwestycji niezakończonych, które zostały wskazane w rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. Ograniczenia są zatem przejściowe, a przepisy ustawy o EURO nie stanowią rozwiązania systemowego.

Odpowiadając na pytanie czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywateli Sejm pragnie wskazać na powyżej przedstawione już argumenty. Wejście w życie ustawy nowelizującej pozwoli dokończyć inwestycje infrastrukturalne, wymienione w rozporządzeniu z 29 grudnia 2009 r. Inwestycje te stanowią cel publiczny; podnoszą bezpieczeństwo i jakość życia mieszkańców miast, w których są prowadzone. Ponadto, możliwość sfinansowania ich w znacznej części ze środków unijnych stanowi realizację konstytucyjnego nakazu zachowania równowagi budżetowej. Mając na względzie wskazany powyżej cel, któremu służy reaktywacja stosowania przepisów ustawy o EURO, należy stwierdzić, że „przedłużenie” stosowania ograniczeń praw osób zaangażowanych w procesie inwestycyjnym (za wyjątkiem inwestora, który jest w korzystniejszej sytuacji w stosunku do regulacji ogólnej) w analizowanym aspekcie znajduje usprawiedliwienie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

13. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10) oceniał zgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.). Uznał w nim za zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji przepisy ww. ustawy, które: (a) wyłączały możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi oraz (b) umożliwiały jedynie (w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności) stwierdzenie przez sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a. Trybunał

Konstytucyjny stwierdził, że: 1) budowa dróg o odpowiednim standardzie jest kwestią dobra wspólnego, 2) procedura wywłaszczenia zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) będąca wzorcowym rozwiązaniem w tym zakresie, nie może stanowić trybu pozyskiwania nieruchomości pod budowę dróg, gdyż paraliżowałaby prowadzenie inwestycji. Ograniczenie prawa własności, którego źródłem jest art. 31 ust. 2 specustawy, jest przydatne, ponieważ niewątpliwie przyczynia się do szybszego zakończenia postępowania wywłaszczeniowego i do definitywnego uregulowania stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości przejmowanej pod budowę drogi, 3) przy realizacji inwestycji liniowych, obejmujących całą listę nieruchomości, wywłaszczenie z mocy prawa jest metodą skuteczną. Należy dodać, że ten sposób odjęcia własności gwarantuje równe potraktowanie całej grupy właścicieli, którzy znaleźli się w tej samej sytuacji faktycznej, 4) wytyczenie drogi zgodnie z zasadami ochrony środowiska i sztuką inżynierską wyznacza w sposób nieuchronny i obiektywny listę nieruchomości przeznaczonych pod drogę, czyli do wywłaszczenia. Trybunał uznał, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie są nadmierne. Dwukrotne prolongowanie obowiązywania ustawy jest podyktowane utrzymującym się złym stanem sieci drogowej w Polsce, zaś objęcie ustawą wszystkich dróg wynika z potrzeby zapewnienia ich zrównoważonego rozwoju.

Uproszczony tryb inwestycyjny określony w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, jest zbliżony do trybu przewidzianego w ustawie o EURO (zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o EURO przedsięwzięcia Euro 2012 mogą zostać zrealizowane także na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r.). Sejm stoi na stanowisku, że powyższa argumentacja trybunalska, zgodnie z którą, jeśli realizowane są istotne dla dobra wspólnego przedsięwzięcia, a ograniczenia praw i wolności obywateli nie są nadmierne, uproszczony tryb inwestycyjny jest dopuszczalny konstytucyjnie, może zostać uwzględniona, *mutatis mutandis*, także do oceny „przedłużenia” stosowania ustawy o EURO. Zgodnie z powyższym tokiem rozumowania, reaktywacja stosowania przepisów ustawy o EURO nie naruszałaby zasady proporcjonalności.

14. W opinii Sejmu powyższy wywód o konieczności utrzymania dla ściśle określonych przedsięwzięć uproszczonego trybu inwestycyjnego, którego istotą jest ograniczanie własności i innych praw majątkowych, przemawia za stwierdzeniem,

że brak jest przesłanek pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Tym samym stwierdzić trzeba, że art. 1 pkt 1 u.n. **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

15. Prezydent RP stawia zarzut naruszenia prawa do równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Pierwszą grupą podmiotów podobnych, którą różnicować ma ustawa o EURO są „podmioty, w których prawa czy interes proces inwestycyjny bezpośrednio wkracza” (wniosek, s. 13). Wnioskodawca wskazuje, iż zróżnicowanie pozycji prawnej podmiotów podobnych następuje w stosunku do praw majątkowych osób uczestniczących w procesie realizacji przedsięwzięcia Euro 2012, które są w tym procesie ograniczane lub tracone (wniosek, s. 13-14). Chodzi o prawo własności (na podstawie ustawy o EURO staje się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego), użytkowanie wieczyste (na podstawie przepisów ustawy o EURO wygasa), ograniczone prawa rzeczowe, (na podstawie ustawy o EURO wygasają), prawa obligacyjne związane z użytkowaniem nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (na podstawie ustawy o EURO są wypowiedzane ze skutkiem natychmiastowym).

Zgodzić się trzeba z wnioskodawcą, że dochodzi do odmiennego traktowania podmiotów, których prawa są ograniczane w procesie inwestycyjnym przedsięwzięć Euro 2012, w stosunku do tych osób, które uczestniczą w procesie inwestycyjnym na zasadach ogólnych, a ich prawa ulegają ograniczeniu (por. art. 24a ust. 3 ustawy o EURO, art. 121 u.g.n.; art. 24d ust. 3 ustawy o EURO, art. 121 ust. 2 u.g.n.; art. 24a ust. 4 ustawy o EURO; art. 24d ust. 2 ustawy o EURO, art. 123 ust. 2 u.g.n.). Jednakże, ochrona praw majątkowych (tej samej kategorii), podobnie jak ogólna zasada równości, może podlegać zróżnicowaniu, jeśli zostanie przyjęte uzasadnione kryterium odmiennego traktowania. Skoro można wykazać, że odstępstwa od równego traktowania są relewantne, proporcjonalne i powiązane z innymi wartościami, normami i zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne.

Dalsze stosowanie przepisów ustawy o EURO w stosunku do przedsięwzięć Euro 2012, które nie zostały dokończone, umożliwi ich zakończenie w takim terminie, który pozwoli wykorzystać środki unijne. Inwestycje te mają charakter infrastrukturalny, a ich dokończenie stanowi realizację celu publicznego (podnoszą

bezpieczeństwo i jakość życia mieszkańców miast, w których są prowadzone). Wspomniane powyżej współfinansowanie tych przedsięwzięć ze środków UE ma na celu również realizację konstytucyjnej zasady równowagi finansów publicznych.

Z tych powodów, należy uznać, że za odmiennym traktowaniem podmiotów podobnych przemawiają argumenty relewantne (pozostają w bezpośrednim związku z celem przepisów różnicujących), proporcjonalne (waga realizowanych interesów pozostaje w bezpośrednim związku z wagą interesów naruszanych) oraz pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi (porządku publicznego, równowagi finansów publicznych).

Odmienne ukształtowanie pozycji prawnej tych podmiotów uczestniczących w procesie realizacji przedsięwzięć Euro 2012, których prawa majątkowe są naruszane nie przesądza zatem o niekonstytucyjności badanej regulacji.

W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że art. 1 pkt 1 u.n. **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

16. Drugą grupę niekonstytucyjnie – zdaniem Prezydenta – zróżnicowanych podmiotów podobnych stanowią inwestorzy. W tym przypadku wnioskodawca bardzo lakonicznie uzasadnia zarzut naruszenia Konstytucji. Wyjaśnia jedynie: „Ustawodawca wprowadzając szczególne unormowania służące pozyskiwaniu decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, z jednej strony uprzywilejowuje inwestorów działających w oparciu o nie, względem tych, którzy realizując nawet tego samego rodzaju inwestycje z nowelizowanej ustawy upraszczającej procedury skorzystać nie mogą” (wniosek, s. 13). Zdaniem Sejmu, Prezydent RP nie wyjaśnił, w zakresie jakich praw majątkowych pozycja prawna inwestorów jest różnicowana poprzez ustawę nowelizującą. Korzystniejsza sytuacja prawna inwestorów realizujących przedsięwzięcia Euro 2012 polegająca na uproszczonym (szybszym) pozyskiwaniu decyzji administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji, nie stanowi, zdaniem Sejmu, prawa majątkowego chronionego przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wzorcem dla regulacji wprowadzającej takie odmiennie traktowanie podmiotów podobnych mógłby stanowić art. 32 Konstytucji, który jednakże nie został wskazany przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli. Z tego powodu analiza merytoryczna dla tego zarzutu nie może zostać przeprowadzona.

Jedynie na marginesie należy wskazać, iż te same argumenty, które przemawiały za mniej korzystnym ukształtowaniu pozycji prawnej uczestników

procesu inwestycyjnego przedsięwzięć Euro 2012, którym prawa majątkowe są ograniczane, stanowią również przesłankę korzystniejszego traktowania inwestora realizującego takie przedsięwzięcia. Warto również wspomnieć, że zgodnie z art. 13 ust. 2 i ust. 3 ustawy o EURO to spółki celowe (utworzone przez Skarb Państwa albo wskazane w ustawie jednostki samorządu terytorialnego) mogły wykonywać zadania inwestora, zastępczego inwestora i nadzoru inwestorskiego. Pomiędzy nimi, a inwestorami stanowiącymi podmioty prywatne nie występuje istotna cecha wspólna; nie są to podmioty podobne.

3. Konstytucyjność całej ustawy

Artykuł 1 pkt 1 ustawy nowelizującej został uznany za zgodny z wzorcami kontroli. Natomiast art. 2 u.n. w części obejmującej zwrot: „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r” jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Derogacji trybunalskie ulegnie zatem część przepisu, która nakazywała wsteczne działanie ustawy nowelizującej. Jednakże sama ustawa może wejść w życie zgodnie z art. 2 u.n. w brzmieniu: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”. Należy zatem stwierdzić, że niekonstytucyjny przepis (jego część) **nie jest nierozzerwalnie związany** z całą ustawą.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz