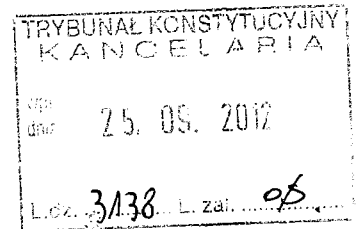




Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 24 września 2012 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją **ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 - zwaną dalej ustawą nowelizującą.**

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

1. art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 – z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
2. art. 2 – z art. 2 Konstytucji.

W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność powyższych zarzutów wnoszę o uznanie całości ustawy za niezgodną ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, ponieważ przedmiotowe przepisy stanowią zasadniczą treść zakwestionowanej ustawy oraz pozostają z nią nierozzerwalnym związkiem.

Uzasadnienie

Sejm w dniu 31 sierpnia 2012 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Ustawa ta została uchwalona z przedłożenia poselskiego (druk nr 595 z dnia 19 lipca 2012 r.).

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzana nowelizacja ma na celu „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”. I dalej: „Przedmiotowa zmiana umożliwi doprowadzenie do zakończenia rozpoczętych procesów inwestycyjnych związanych z przedsięwzięciami Euro 2012, pozwalając na zastosowanie trybów i terminów przyjętych w obowiązującej ustawie.”.

Ustawa nowelizująca dotyczy inwestycji ujętych w wykazie przedsięwzięć Euro 2012. Wykaz takich przedsięwzięć określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 8, poz. 52, z późn. zm.) wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy 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, z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą nowelizowaną.

Realizacja wskazanego celu nastąpić ma poprzez dodanie w art. 1 ustawy nowelizowanej ustępu 2a, zgodnie z którym ustawę nowelizowaną stosuje się także do przedsięwzięć EURO 2012 określonych w przepisach wydanych na podstawie jej art. 4 ust. 1 i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Ponadto, co istotne, nowelizacja będzie miała charakter retroaktywny, bowiem wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia **z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.** (dzień rozpoczęcia turnieju).

Dokonywana przez ustawodawcę zmiana sprowadza się zatem do przedłużenia, a w zasadzie reaktywowania obowiązywania nowelizowanej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy rozwiązań regulujących kwestie przygotowania przedsięwzięć EURO 2012 do tych z nich, które zostały wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. i nie zostały zrealizowane.

1. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 – z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej dodaje do art. 1 ustawy nowelizowanej ust. 2a, który „przedłuża” stosowanie przepisów ustawy nowelizowanej 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.

Zauważyć należy, iż celem nowelizowanej ustawy było stworzenie warunków umożliwiających organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. W art. 1 powołanej ustawy określono jej zakres przedmiotowy, wskazując w jego ust. 2, iż ustawa określa w szczególności warunki realizacji:

- 1) przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia turnieju,
- 2) innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 nowelizowanej ustawy istnieją więc dwa rodzaje „przedsięwzięć EURO 2012”. Najogólniej można powiedzieć, że ich cechą wspólną jest niezbędność do przeprowadzenia turnieju. Kierując się ową przesłanką niezbędności ustawodawca zawarł w art. 4 ust. 1 nowelizowanej ustawy upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu przedsięwzięć EURO 2012.

W upoważnieniu ustawodawca wyraźnie stwierdził, iż przy sporządzaniu wykazu należy wziąć pod uwagę znaczenie danego przedsięwzięcia dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania i przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Przesłanką niezbędności terminowego zrealizowania turnieju uzasadniany był również wprowadzony ustawą katalog licznych ograniczeń proceduralnych i materialnych w stosunku do podmiotów – adresatów decyzji wydawanych w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012. Do najistotniejszych z nich należą kwestie związane z trybem zawiadamiania i udziału stron w postępowaniu administracyjnym, dotyczącym wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia EURO 2012 – zwaną dalej decyzją lokalizacyjną, stanowiącą zarazem podstawę wywłaszczenia.

W odniesieniu do reguł ogólnych, określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), ustawodawca w ustawie nowelizowanej odstąpił od obowiązku doręczania stronom decyzji na rzecz zawiadomienia o jej wydaniu. Przy czym zawiadomienie wysyłane jest tylko właścicielom lub użytkownikom wieczystym objętych wnioskiem o wydanie decyzji. Pozostałe strony np. sąsiedzi nieruchomości objętej decyzją lokalizacyjną zawiadamiani są tylko w drodze obwieszczeń. Szczególnym unormowaniem w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest ograniczenie polegające na tym, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w związku z realizacją przedsięwzięcia EURO 2012, 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. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia EURO 2012 sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić wyłącznie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a. Nowelizowana ustawa

nadaje również natychmiastową wykonalność wszelkim decyzjom administracyjnym wydawanym w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się od razu wykonalna i jednocześnie stanowi tytuł egzekucyjny, a wniesienie odwołania od takiej decyzji w terminie przez jakikolwiek podmiot trzeci nie wstrzymuje wykonywania tej decyzji przez podmiot, który ją uzyskał. Jest to szczególnie istotne w kontekście zawartego w decyzji lokalizacyjnej skutku wyłączeniowego.

Tytułem wskazania odmienności wprowadzonych nowelizowaną ustawą na tle zasad ogólnych dotyczących rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji przytoczyć należy, iż zgodnie z art. 108 k.p.a. rygor natychmiastowej wykonalności może zostać wprowadzony wyłącznie w wypadkach, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W orzecznictwie podkreśla się trafnie, że po pierwsze, wykonanie decyzji nieostatecznej ma charakter wyjątkowy, dlatego też przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz muszą być poddawane wykładni ścisłej, po drugie, odwołując się do pojęcia "niezbędności" niezwłocznego działania, ustawodawca uznaje, że może to nastąpić wówczas, gdy w danym czasie i w danej sytuacji nie można się obejść bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1 k.p.a., po trzecie, zagrożenie to musi mieć realny charakter i nie może być tylko prawdopodobne, a okoliczność ta musi być uwidoczniła w uzasadnieniu postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności (tak w wyroku NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09). Należy jednak podkreślić, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, w świetle przepisów ogólnych, nie ma charakteru bezwzględnej i podlega ono

kontroli organu wyższego stopnia, który w uzasadnionych wypadkach może wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji, gdy stwierdzi brak podstaw do nadania takiego rygoru. Zgoła inaczej sytuacja wygląda na gruncie nowelizowanej ustawy, tu natychmiastowa wykonalność decyzji wynika wprost z ustawy i wolą ustawodawcy ma charakter bezwzględny.

Oznacza to, że szczególny tytuł ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, jakim jest zgodnie z k.p.a. ochrona zdrowia, życia publicznego interesu majątkowego, interesu społecznego lub słusznego interesu strony zostaje zastąpiony ogólnym motywem ustawodawczym, którym jest wola ukończenia niezrealizowanych a zaplanowanych w związku z Turniejem EURO 2013 inwestycji. Uznać należy, że brak jest przesłanek dla wprowadzenia przez ustawodawcę tak rygorystycznych środków prawnych, w sytuacji gdy nieaktualny jest już cel dla realizacji którego uchwalona została ustawa z dnia 7 września 2007r.

Nowelizowana ustawa wprowadza również daleko idące odstępstwa od standardowych zasad wywłaszczania nieruchomości unormowanych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.). Przede wszystkim przełamuje zasadę kontraktowego nabywania nieruchomości. Na tle powołanej ogólnej regulacji wywłaszczenie decyzją administracyjną jest ostatecznym i wyjątkowym instrumentem pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne. Prymat, według zamierzeń ustawodawcy, przyznany został umowie. Konstrukcja pożądanego modelu wywłaszczenia opiera się właśnie na zawieraniu umów pomiędzy podmiotami wywłaszczanymi a Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego. Ponadto z racji odmiennej procedury pozbawiania praw majątkowych, inaczej niż w przypadku klasycznego wywłaszczenia, nowelizowana ustawa nie zachowuje zasady, w świetle której odszkodowanie ustala się w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, tj. równocześnie z wywłaszczeniem nieruchomości.

W ustawie nowelizowanej nie znajduje zastosowania również przepis art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami umożliwiający, z wyłączeniem przypadków w nim wskazanych, wstrzymanie wykonania decyzji w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Ma to służyć ochronie własności i umożliwiać dokonanie przez sąd administracyjny oceny legalności decyzji administracyjnych, zanim ukształtują one na trwałe stan prawny nieruchomości lub staną się źródłem świadczeń finansowych. Powołany przepis stanowi więc gwarancję nienaruszalności prawa własności do czasu, gdy sąd nie oceni legalności decyzji, co jest szczególnie istotne w przypadku odjęcia lub ograniczania własności.

Mechanizmy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami mają na celu ochronę strony słabszej jaką jest w procesie wywłaszczeniowym podmiot pozbawiany własności lub innych praw majątkowych. Dają realne zabezpieczenia stronom postępowań wywłaszczeniowych w postaci konieczności wypłaty słusznego odszkodowania przed fizycznym zajęciem nieruchomości.

Ustawodawca upatrywał uzasadnienia dla wprowadzenia nadzwyczajnych regulacji prawnych w odniesieniu do przedsięwzięć EURO 2012 w utożsamianiu tych przedsięwzięć z interesem publicznym, jakim było należyte i terminowe przygotowanie europejskiej prestiżowej imprezy futbolowej, a następnie jej właściwe przeprowadzenie. Nowelizowana ustawa miała zatem ze swej istoty charakter szczególny i incydentalny umożliwiający powstanie infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia turnieju. W tym sensie był to akt prawny epizodyczny o charakterze szczególnym w stosunku do ustawodawstwa zwykłego. „Szczegółność” ta może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach. Odrębność rozwiązań legislacyjnych regulowanych szczególnymi epizodycznymi ustawami dotyczy wielu aspektów, w szczególności zakresu przedmiotowego i podmiotowego w stosunku do unormowań ustaw zwykłych. U podstaw tej odrębności leży cel, który ustawodawca zamierza osiągnąć

posługując się środkami ułatwiającymi jego realizację. Celem nowelizowanej ustawy, jak wskazano powyżej, było stworzenie warunków umożliwiających organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, iż określony w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 cel i *ratio legis* ustawy w zakresie, w jakim dotyczyła ona rozwiązań regulujących kwestie przygotowania przedsięwzięć Euro 2012 zostały, z chwilą zakończenia turnieju, całkowicie skonsumowane.

Z okoliczności „wyczerpania się” nowelizowanej ustawy we wskazanym zakresie zdawał sobie sprawę ustawodawca, czego jednoznacznym dowodem jest wprowadzenie w art. 2 ustawy nowelizującej przepisu retroaktywnego rozciągającego obowiązywanie noweli z mocą wsteczną od dnia 8 czerwca 2012 r. (dzień rozpoczęcia turnieju). O „skonsumowaniu” się nowelizowanej ustawy świadczy również wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki, który stwierdził podczas pierwszego czytania projektu ustawy w Sejmie, że: *„z punktu widzenia ministra sportu i turystyki ustawa została wykonana i zrealizowana. Przedsięwzięcia, które były niezbędne do przeprowadzenia Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 – te, które zostały wykonane i zrealizowane, przyczyniły się do tego, że turniej okazał się sukcesem. Te, które nie zostały zakończone, wobec których nie została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012, bo to jest kluczowy moment przy tej procedurze obowiązującej w ustawie, mogą być realizowane, tak jak powiedział pan minister transportu, w zwykłym trybie. (...)”* (Posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki (nr 35) w dniu 24 lipca 2012 r., Biuletyn nr 794/VII).

Tymczasem ustawodawca przedłużając stosowanie przepisów ustawy nowelizowanej i to pomimo zrealizowania celu, w jakim została uchwalona, nie określa stopnia zaawansowania poszczególnych przedsięwzięć, jak również nie

wprowadza żadnego terminu ich realizacji. Prowadzi to do sytuacji, w której przedsięwzięcia, zakwalifikowane jako niezbędne do przeprowadzenia Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, bez względu na stopień ich zaawansowania (mogą być zatem nawet nie rozpoczęte) będą dalej realizowane w oparciu o specjalną procedurę, przez bliżej nieokreślony czas, w sytuacji gdy podstawowy cel szczególnej procedury został już zrealizowany.

Powołany przepis, w mojej ocenie, uzasadnia zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą” (wyrok z 14 czerwca 2000r., P 3/00). Ustawodawca narusza omawianą zasadę wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla adresatów prawa zaskoczeniem. Chodzi tu zdaniem Trybunału Konstytucyjnego o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo adresaci norm prawnych mogą kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Ustawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm.

Przyjęta przez ustawodawcę nowelizacja zdaje się wskazywać standardów nie spełniać. Trudno bowiem uznać, że reaktywowanie „skonsumowanych” rozwiązań prawnych, w tym przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, po zakończeniu turnieju, do przeprowadzenia którego miały one służyć jest działaniem logicznym, konsekwentnym, a zarazem takim, którego

obywatele powinni się spodziewać. Działania takie nie zachowują także aksjologicznych standardów je uzasadniających. Odpadł bowiem cel nowelizowanej ustawy, który uzasadniał zastosowanie szczególnych regulacji wprowadzających odstępstwa od przyjętych standardów w zakresie pozyskiwania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego oraz ogólnych reguł wyłączenia nieruchomości.

Ustawodawca w zaskarżonej noweli nie zamieścił stosownych kryteriów ograniczających zakres przedsięwzięć EURO 2012 tylko do tych, które są już w zaawansowanym stopniu realizacji w pozyskaniu decyzji lokalizacyjnej. Co więcej, zastosowana technika prawodawcza wskazuje przy tym, że „wsteczne działanie prawa” ma dotyczyć wszystkich stanów rzeczy czy zdarzeń normowanych ustawą. Z uwagi na brzmienie dodawanego ustawą nowelizującą ust. 2a do art. 1 nowelizowanej ustawy, oznacza to, że jej przepisy w całości będą miały zastosowanie do zdarzeń, czynności regulowanych nowelizowaną ustawą. Możliwym zatem będzie nie tylko kontynuowanie rozpoczętych przedsięwzięć, dotyczących EURO 2012 ale rozpoczynanie również tych, wobec których nie podjęto jeszcze żadnych działań.

Ustawodawca nie określił również terminu obowiązywania reaktywowanej ustawy, co jeżeli chodzi o ustawy szczególne jest ewenementem. Brak terminu obowiązywania reaktywowanej nowelizowanej ustawy wprowadza stan niepewności w stosunku do potencjalnych jej adresatów, w oczywisty sposób wpływać również może na wartość nieruchomości, na których mogą być realizowane przedsięwzięcia EURO 2012 r.

Przyjęta w art.1 pkt 1 konstrukcja prawna polegająca na dodaniu przepisu na mocy którego ustawę z dnia 7 września 2007 r. stosuje się do przedsięwzięć EURO 2012 niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju pozwala przyjąć, że ustawodawca posługując się formą ustawy nowelizującej objął realizację określonych inwestycji (z katalogu zawartego w rozporządzeniu Rady

Ministrów) przepisami ustawy, które przestały już obowiązywać. Przyjęcie takiej techniki prawodawczej budzi poważne wątpliwości konstytucyjne w szczególności w zakresie przepisu określającego zakres przedmiotowy ustawy, a w konsekwencji jej zakres podmiotowy. Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia, wykaz przedsięwzięć Euro 2012 biorąc pod uwagę znaczenie danego przedsięwzięcia dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania i przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. 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 Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 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.

Brak aksjologicznego uzasadnienia w postaci konieczności przedsięwzięcia niezbędnych środków do realizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, utożsamianego z interesem publicznym, z którym powiązana była nowelizowana ustawa uzasadnia wątpliwości, co do zgodności przyjętych rozwiązań z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazano powyżej przepisy reaktywowanej ustawy w sposób znaczący odbiegają od standardów przyjętych w przepisach ogólnych tj. Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – w zakresie

regulacji proceduralnych dotyczących wydania pozwolenia na budowę oraz wywłaszczenia nieruchomości. Prowadzi to do ograniczenia możliwości ochrony prawa własności i innych praw majątkowych stron postępowań regulowanych nowelizowanym aktem.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wydanym na gruncie art. 64 Konstytucji *„na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać”* (orzeczenia TK o sygn. P 11/98, P 2/98, K27/00).

Wszelkie ograniczenia ochrony własności i innych praw majątkowych w tym również proceduralne, powinny znaleźć swe uzasadnienie w zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadzie proporcjonalności. Zwrócić należy uwagę, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególny nacisk położył na kryterium "konieczności w demokratycznym państwie". Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono "konieczne", czyli - innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności.

Rozpatrując przedmiotową nowelizację w kontekście zasady proporcjonalności, należy się odnieść do celu jaki ma być przez nią zrealizowany. Celem tym – w myśl uzasadnienia do projektu noweli – jest przede wszystkim umożliwienie sfinalizowania inwestycji EURO 2012 określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r., które z różnych przyczyn nie zostały zrealizowane do zakończenia turnieju.

Pytanie zasadnicze brzmi zatem: jakie wartości konstytucyjne miałyby obecnie przemawiać za zastosowaniem szczególnej procedury służącej

przygotowaniu inwestycji niezbędnych do przeprowadzenia zakończonego finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012?

Czy wartością tą może być samo usprawnienie procedury przygotowawczej, umożliwiającej pozyskanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia właściwego procesu budowlanego przedsięwzięć, które z natury rzeczy nie są już istotne dla przeprowadzenia turnieju? Usprawnienie procedury pozyskiwania decyzji umożliwiających rozpoczęcie inwestycji, przy jednoczesnym istnieniu przepisów umożliwiających ich pozyskanie w innym bardziej „przyjaznym” dla obywateli trybie – nie może uzasadniać nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności i inne prawa majątkowe. Działania takie nie znajdują uzasadnienia w żadnej z przesłanek składających się na wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

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. Podmiotami tymi są z jednej strony inwestorzy realizujący różnego rodzaju zadania inwestycyjne, z drugiej zaś podmioty, w których prawa czy interesy proces inwestycyjny bezpośrednio wkracza. Pozycja tych podmiotów jako stron postępowania służącego uzyskaniu decyzji niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji jest, co do zasady podobna. Bycie zatem stroną tego rodzaju postępowania można wskazać jako cechę relewantną przesadzającą o podobieństwie tych podmiotów. Ustawodawca wprowadzając szczególne unormowania służące pozyskaniu 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. Z drugiej strony nowelizowana ustawa ograniczając możliwości ochrony prawa własności i innych praw majątkowych pozostałych stron postępowania pogarsza ich

sytuacje względem podmiotów, których prawo własności lub inne prawa majątkowe są ograniczane na podstawie przepisów ogólnych.

W wyroku z 19 grudnia 2002 r., (sygn. K 33/02). Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Odstąpienie od tego zakazu usprawiedliwione było celem, który miał służyć realizacji określonej wartości jaką było terminowe przeprowadzenie turnieju. Z momentem jego zrealizowania odpadło kryterium, z uwagi na które owo zróżnicowanie wprowadzono.

2. Zarzut niezgodności art. 2 – z art. 2 Konstytucji.

W art. 2 ustawy nowelizującej zawarto normę określającą termin wejścia jej w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r. Jest to modelowy przepis, w którym zastosowano jedną z technik legislacyjnych wskazanych w § 51 pkt 1 Zasad Techniki Prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908), nadający ustawie moc wsteczną. Zastosowana technika prawodawcza wskazuje przy tym, że „wsteczne działanie prawa” ma dotyczyć wszystkich stanów rzeczy czy zdarzeń normowanych ustawą. 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.

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 z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo. Konieczne jest jednak przestrzeganie m. in. następujących zasad:

- retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistniania) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji. 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,
- zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić „wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania” (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,

– 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.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy trudno jest się doszukać zasad czy wartości konstytucyjnych uzasadniających retroaktywne działanie ustawy. Jak wskazano powyżej wartością taką samą w sobie nie może być usprawienie procedury przygotowawczej umożliwiającej pozyskanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia właściwego procesu budowlanego przedsięwzięć EURO 2012, które z natury rzeczy nie są już istotne dla przeprowadzenia turnieju.

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. Trudno uznać by były one dla obywateli korzystniejsze. Wreszcie, co istotne w procesie legislacyjnym nie wykazano wyjątkowości zaistniałej sytuacji usprawiedliwionej szczególnymi okolicznościami, która uzasadniałaby nadawanie przepisom noweli wsteczne działanie, zwłaszcza, że dotyka ono takich wartości jak ochrona prawa własności i innych praw majątkowych, która najpełniej realizuje się na gruncie wskazanych przepisów ogólnych.

Ze swej natury ustawa szczególna jako rozwiązanie odbiegające od standardu jakim jest ustawa zwykła, powinna być instrumentem stosowanym przez ustawodawcę z umiarem i w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych sytuacjach, znajdujących oparcie w przesłankach składających się na wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

Wątpliwym jest również by problem rozwiązywany wprowadzaną regulacją nie był ustawodawcy znany wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Mając na uwadze powyższe, zaskarżony przepis, narusza, w mojej ocenie, wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę *lex retro non agit*.

Ze względu na podniesione wyżej wątpliwości wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.



Bronisław Komorowski