

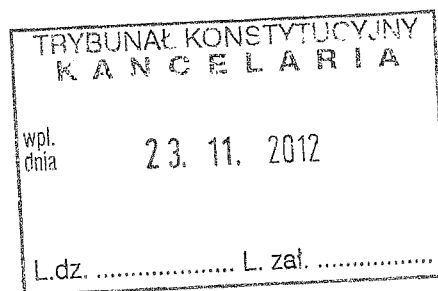


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 listopada 2012 r.

PG VIII TK 104/12

(Kp 1/12)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r., w następstwie niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 tej ustawy z art. 2 Konstytucji RP i z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także niezgodności art. 2 zaskarżonej ustawy z art. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r. jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywatela do

państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) art. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą;
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu zbędności orzekania.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 24 września 2012 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r. (dalej: ustawa nowelizująca). Wnioskodawca wskazał, że niekonstytucyjność tego aktu normatywnego jest – w Jego ocenie – następstwem niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 tej ustawy z art. 2 Konstytucji RP i z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz niezgodności art. 2 zaskarżonej ustawy z art. 2 Konstytucji RP, a zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej stanowią jej zasadniczą treść i pozostają z nią w nierozzerwalnym związku.

Uzasadniając swe stanowisko, Wnioskodawca wskazuje, że uchwalona w dniu 31 sierpnia 2012 r. ustawa nowelizująca przedłuża, a w zasadzie (w pewnym zakresie) reaktywuje, obowiązywanie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.; dalej: ustawa nowelizowana). Ustawodawca dokonał tej zmiany 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 Euro 2012 (art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej). Ponadto – co istotne w ocenie Wnioskodawcy – nowelizacja ta będzie miała charakter retroaktywny, bowiem wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, lecz z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r. (tj. od dnia rozpoczęcia turnieju – *vide* art. 2 ustawy nowelizującej).

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji RP i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Wnioskodawca zauważa, że celem nowelizowanej ustawy było stworzenie warunków umożliwiających organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, a jej zakres przedmiotowy dotyczył finansowych, organizacyjnych i prawnych warunków realizacji konkretnych (określonych przez Radę Ministrów) przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju.

Przesłanką niezbędności terminowego zrealizowania turnieju uzasadniony był również, wprowadzony ustawą nowelizowaną, katalog licznych ograniczeń proceduralnych i materialnoprawnych w stosunku do podmiotów – adresatów decyzji wydawanych w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012. Wnioskodawca wskazuje, że ograniczenia te polegały na:

- odstąpieniu od ogólnych reguł procedury administracyjnej przy doręczeniu decyzji lokalizacyjnej,
- zmianie zasad stwierdzania nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanej w związku z realizacją przedsięwzięcia Euro 2012,
- nadaniu przez ustawę nowelizującą rygoru natychmiastowej wykonalności wszelkim decyzjom administracyjnym, wydawanym w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012,
- wprowadzeniu daleko idących odstępstw od standardowych zasad wywłaszczania nieruchomości.

Wnioskodawca nie kwestionuje wprowadzenia tych nadzwyczajnych regulacji prawnych, uzasadnionych interesem publicznym, jakim było należyte i terminowe przygotowanie prestiżowej, europejskiej imprezy futbolowej, a następnie jej właściwe przeprowadzenie. Konstatuje jednak, że skoro celem nowelizowanej ustawy było stworzenie warunków umożliwiających organizację finałowego turnieju UEFA EURO 2012, to, z chwilą zakończenia tego turnieju, całkowicie skonsumowany został cel ustawy nowelizowanej, która tym samym utraciła *ratio* swego obowiązywania. Z okoliczności „wyczerpania się” nowelizowanej ustawy we wskazanym zakresie zdawał sobie sprawę – zadaniem Prezydenta RP – tak ustawodawca (czego jednoznacznym dowodem ma być wprowadzenie w art. 2 ustawy nowelizującej zapisu nadającego tej noweli moc wsteczną), jak i Rząd (tu Wnioskodawca cytuje wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki z dnia 24 lipca 2012 r., ogłoszoną w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy nowelizującej w sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki). Wnioskodawca zauważa, że mimo tych okoliczności ustawodawca zdecydował się na „przedłużenie” okresu stosowania przepisów ustawy nowelizowanej, nie określając przy tym stopnia zaawansowania poszczególnych przedsięwzięć, których realizacja ma być kontynuowana na szczególnych zasadach, jak również nie wprowadzając krańcowego terminu dopuszczalności stosowania tych zasad.

Wnioskodawca podnosi, że – w Jego ocenie – uzasadniony jest tym samym zarzut naruszenia przez ustawę nowelizującą, a w szczególności przez jej art. 1 pkt 1 w związku z art. 2, wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP wskazuje, że ustawodawca narusza omawianą zasadę wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla adresatów prawa zaskoczeniem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pewność prawa rozumiana być powinna 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, a ustawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm.

Przyjęta przez Parlament nowelizacja ustawy o organizacji Euro 2012 r. zdaje się – w ocenie Wnioskodawcy – nie spełniać wskazanych wyżej standardów. Prezydent RP argumentuje, że trudno uznać, iż *reaktywowanie „skonsumowanych” rozwiązań prawnych (...) 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 wywłaszczenia nieruchomości* (s. 9-10 wniosku).

Wnioskodawca podkreśla, że ów efekt zaskoczenia potęgowany jest przez pominięcie, w zaskarżonej noweli, kryteriów ograniczających zakres przedsięwzięć tylko do tych, które są już w zaawansowanym stadium realizacji, oraz terminu obowiązywania „reaktywowanej” ustawy. Zakres przedmiotowy stosowania ustawy (a w konsekwencji i podmiotowy) może też budzić wątpliwości z uwagi na możliwość kwestionowania obowiązywania, wydanego na podstawie art. 4 ustawy nowelizowanej, regulującego te zagadnienia rozporządzenia Rady Ministrów. Nieokreślenie terminu obowiązywania szczególnych rozwiązań obowiązywania skutkować będzie przy tym utrzymaniem się stanu niepewności potencjalnych adresatów rozwiązań, przewidzianych w ustawie nowelizowanej.

Wnioskodawca wskazuje przy tym, że wspomniane już ograniczenia proceduralne i materialnoprawne w istotny sposób wpływają na możliwości ochrony prawa własności i innych praw majątkowych stron postępowań

regulowanych nowelizowanym aktem, a jednocześnie brak jest (w chwili obecnej) aksjologicznego uzasadnienia tych ograniczeń. Nakazuje to wątpić w zgodność rozwiązań, „reaktywowanych” przez art. 1 ustawy nowelizującej, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uzasadniając ten pogląd, Prezydent RP podnosi, że, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym art. 64 Konstytucji, na ustawodawcy zwykłym spoczywa pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać. Wszelkie ograniczenia ochrony własności i innych praw majątkowych, w tym również proceduralne, powinny przy tym znaleźć swe uzasadnienie w zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadzie proporcjonalności. Wnioskodawca kładzie przy tym nacisk na, wyrażone w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji, 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 skutki przedmiotowej nowelizacji w kontekście zasady proporcjonalności, Wnioskodawca nie znajduje wartości konstytucyjnych, które miałyby obecnie przemawiać za zastosowaniem szczególnej procedury, służącej przygotowaniu inwestycji uznanych wcześniej za niezbędne do przeprowadzenia zakończonego finałowego turnieju Euro 2012, lecz niezrealizowanych do zakończenia tego turnieju. W szczególności wartością taką – w ocenie Prezydenta RP – nie może być samo usprawnienie procedury przygotowawczej, regulującej proces uzyskania decyzji niezbędnych do rozpoczęcia właściwego procesu budowlanego, przy jednoczesnym istnieniu przepisów umożliwiających ich pozyskanie w innym, bardziej „przyjaznym” dla

obywateli, trybie. Zdaniem Wnioskodawcy, w chwili obecnej brak jest więc uzasadnienia dla tak daleko idącej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności i inne prawa majątkowe, co jest niezgodne z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, Wnioskodawca zwraca uwagę na wątpliwości konstytucyjne dotyczące zgodności stanu prawnego, który zaistniałby z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej, z wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadą równej ochrony własności. Z zasady tej wynika zakaz różnicowania intensywności ochrony tego prawa pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Prezydent RP powołuje się tu na wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, w którym Trybunał Konstytucyjny 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 przyniosy. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. W ocenie Wnioskodawcy, odstąpienie od tego zakazu, przez obniżenie poziomu ochrony własności niektórych podmiotów w ustawie nowelizowanej, usprawiedliwione było celem, jakim było przygotowanie i przeprowadzenie turnieju, jednakże, po zrealizowaniu tego celu, odpadło kryterium, z uwagi na które owo zróżnicowanie wprowadzono.

Z kolei, podnosząc zarzut niekonstytucyjności art. 2 ustawy nowelizującej, Wnioskodawca wskazał na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady *lex retro non agit*. W uzasadnieniu wniosku podniesiono, że Trybunał Konstytucyjny zawsze traktował zasadę niedziałania prawa wstecz jako 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, dlatego też złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów.

Wnioskodawca wskazuje, że, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo, pod warunkiem przestrzegania m. in. następujących zasad:

- retroaktywność musi być konieczna;
- 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, Prezydent RP nie znajduje zasad czy wartości konstytucyjnych uzasadniających retroaktywne działanie ustawy nowelizującej. Podnosi też, że nie można postawić jednoznacznej tezy, iż przyjęta regulacja jest dla obywateli korzystna. 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.

Będąca przedmiotem kontroli ustawa z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r. nie jest obszernym aktem prawnym i ma brzmienie:

Art. 1. 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.”;

2) uchyla się art. 6.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.

Według uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, ma ona na celu umożliwienie sfinalizowania niezrealizowanych inwestycji Euro 2012 na zasadach określonych w ustawie nowelizowanej. W sensie techniki normatywnej, zmiana polegała na dodaniu w art. 1 ustawy nowelizowanej ustępu 2a, zgodnie z którym ustawę nowelizowaną stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012 niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju. Wykaz przedsięwzięć Euro 2012 r. 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 ze zm.), wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy nowelizowanej. Z kolei, ostateczny kształt art. 2 ustawy nowelizującej, wprowadzającego retroaktywność tego aktu, ustalony został w wyniku przyjęcia przez Sejm poprawki senackiej. Uzasadniając uchwalenie tej poprawki, Senat RP uznał, że *[k]ierując się zasadą lojalności państwa wobec obywatela, zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji przedsięwzięć Euro 2012 r., których z różnych powodów nie udało się zakończyć przed rozpoczęciem turnieju finałowego, ustawodawca powinien stosowną ustawę uchwalić zdecydowanie wcześniej, czyli w takim terminie, aby już w dniu rozpoczęcia turnieju finałowego podmioty uczestniczące w procesie realizacji takich przedsięwzięć wiedziały w oparciu o jaki reżim prawny określona inwestycja zostanie zrealizowana (uzasadnienie*

uchwały Senatu RP z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r., druk sejmowy nr 647). W ocenie Senatu, konieczność wprowadzenia przedmiotowej poprawki wynikała więc z potrzeby zachowania ciągłości prawnej określonych instytucji w systemie prawnym oraz z konieczności wyeliminowania wątpliwości, dotyczących skutków prawnych rozpatrzonej nowelizacji. Ponadto Senat uznał, że rozwiązania ustawy nowelizującej nie pogarszają sytuacji prawnej obywateli, a przy tym podmioty, których normy te dotyczą, mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzję ustawodawcy. Senat wskazał też, że wprowadzenie retroaktywności nowelizacji usprawiedliwiają – istniejące Jego zdaniem – *nadzwyczajne okoliczności czy też chronione dobra (ibidem)*, nie precyzując jednak tych wartości.

Zauważyć należy, że celem przepisów nowelizowanych, tj. ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, było stworzenie warunków umożliwiających organizację tej imprezy sportowej. Zakres przedmiotowy stosowania powołanej ustawy określono w jej art. 1 ust. 2 wskazując, że określa ona 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.

W art. 4 ust. 1 ustawy nowelizowanej ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia – w drodze rozporządzenia – wykazu przedsięwzięć Euro 2012. W upoważnieniu ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że kryterium zamieszczenia przedsięwzięcia w tymże wykazie jest istotność danego zamierzenia dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania oraz przeprowadzenia finałowego turnieju Euro 2012.

Nowelizowaną ustawą wprowadzono szereg odstępstw od standardowych rozwiązań materialnoprawnych i proceduralnych, określających zasady przygotowywania inwestycji. W szczególności, istotnym modyfikacjom – w stosunku do zasad ogólnych – uległy zasady wydawania decyzji lokalizacyjnych przedsięwzięć Euro 2012. W sprawach tych wyłączono stosowanie przepisów o planowaniu przestrzennym, co oznacza, że nieruchomości mogła zostać przeznaczona na inne cele, niż wynikające z obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego (art. 25 ust. 1 ustawy nowelizowanej). Istotnym zmianom – w porównaniu do reguł ogólnych, określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst. jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – uległy też kwestie zawiadomień i doręczeń w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji. Decyzję taką doręcza się wyłącznie wnioskodawcy, zaś pozostałe strony jedynie zawiadamia się o jej wydaniu, przy czym zawiadomienie wysyłane jest wyłącznie właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji. Pozostałe strony zawiadamiane są tylko w drodze obwieszczeń (art. 24 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej).

Należy zaznaczyć, że decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 z mocy prawa powoduje skutek wywłaszczeniowy, a więc etapy ustalenia lokalizacji i wywłaszczenia załatwiane są w ramach jednego aktu administracyjnego (art. 24a ust. 3 ustawy nowelizowanej). Wysokość odszkodowania określa się po wydaniu decyzji. Jako optymalny model trybu odszkodowawczego ustawa przewiduje ustalenie wysokości odszkodowania w trybie negocjacji pomiędzy podmiotem realizującym inwestycję a właścicielami (użytkownikami wieczystymi) nieruchomości. Decyzja administracyjna, ustalająca wysokość odszkodowania, wydawana jest dopiero w przypadku fiaska negocjacji (art. 24e ust. 1 i 2 ustawy nowelizowanej).

Decyzja o lokalizacji inwestycji Euro 2012 wywołuje też doniosłe skutki prawne w sferze praw majątkowych podmiotów innych niż właściciel nieruchomości, albowiem stanowi ona podstawę rozgraniczenia nieruchomości i powoduje wygaszenie ustanowionych na tej nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych (por. art. 24a ust. 2 i ust. 4 ustawy nowelizowanej). Możliwość ingerencji w prawa majątkowe innych osób daje też art. 25a ustawy nowelizowanej. Przepis ten stanowi, że jeżeli z decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji Euro 2012 wynika obowiązek dokonania przebudowy istniejących urządzeń infrastruktury technicznej, to wówczas wojewoda, na wniosek podmiotu realizującego przedsięwzięcie, może, w drodze decyzji, ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości – przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości różnego rodzaju instalacji i urządzeń przesyłowych, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Nowelizowana ustawa nadaje również natychmiastową wykonalność wszelkim decyzjom administracyjnym wydawanym w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 (art. 34 ust. 1 ustawy nowelizowanej). 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 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.

Szczególnym unormowaniem, w stosunku do przepisów k.p.a., 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. (art. 36 ust. 1 i 2 ustawy nowelizowanej). Zasady te stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 36 ust. 3 ustawy nowelizowanej).

Przedstawione wyżej wywody wskazują na to, że bezsporne jest, iż ustawa nowelizowana statuuje istotne odstępstwa od ogólnych zasad przygotowywania i realizacji inwestycji, określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) i ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.). Trafna wydaje się też konstatacja, że w następstwie owego zróżnicowania dochodzi do zwiększenia możliwości ingerencji organów administracji w sferę praw majątkowych obywateli, a przy tym osłabieniu ulega instrumentarium prawne, służące ochronie tych praw, a przysługujące ograniczonemu w swych prawach podmiotowi.

Ograniczenia wprowadzone w ustawie nowelizowanej nie są jedynymi tego rodzaju odstępstwami od zasady ogólnych, funkcjonującymi w obecnie obowiązującym stanie prawnym. Tworząc ustawę o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, prawodawca niewątpliwie w dużym stopniu wzorował się na sprawdzonych już rozwiązaniach i konstrukcjach, które zostały już wcześniej zastosowane na gruncie „specustawy” drogowej, tj. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.). Na szczególnych zasadach mogą być też realizowane inwestycje kolejowe o znaczeniu ogólnokrajowym (w trybie określonym w rozdziale 2b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – tekst jedn. Dz. U. z 2007 r.

Nr 16, poz. 94 ze zm.), przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury transportu lotniczego (ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego – Dz. U. Nr 42, poz. 340 ze zm.) oraz budowle przeciwpowodziowe (ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych – Dz. U. Nr 143, poz. 963). Cechą wspólną rozwiązań, przewidzianych w tych przepisach, jest przede wszystkim wprowadzenie daleko idących odstępstw od standardowych zasad wywłaszczenia nieruchomości, unormowanych we wspomnianej już ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Konstrukcja standardowego modelu wywłaszczenia opiera się na zawieraniu umów pomiędzy podmiotami wywłaszczanymi a Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, a wywłaszczenie decyzją administracyjną jest ostatecznym i wyjątkowym instrumentem pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne. W rozwiązaniach, przewidzianych w powołanych wyżej ustawach szczególnych, następuje przełamanie zasady prymatu kontraktowego nabywania nieruchomości. Ponadto, z racji odmiennej procedury pozbawiania praw majątkowych, inaczej niż w przypadku klasycznego wywłaszczenia, w ustawach tych nie zachowuje się zasady ustalania odszkodowanie w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, tj. równocześnie z tym wywłaszczeniem.

W powołanych wyżej ustawach szczególnych przewiduje się również odstępstwa od standardowych zasad proceduralnych, obowiązujących w procesie przygotowawczym inwestycji.

Szczególny charakter przewidzianych wyżej rozwiązań przejawia się też w ograniczonym – w większości przypadków – terminie ich obowiązywania, albowiem (z wyjątkiem ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych) prawodawca określa w nich końcowy termin stosowania tychże unormowań.

Specyficzny tryb ograniczenia własności przewidziany jest także w art. 124 ust. 1 u.g.n. Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku budowy urządzeń przesyłowych w ramach inwestycji, gdy plan miejscowy przewiduje dla danej nieruchomości realizację celu publicznego lub też gdy została wydana ostateczna decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego na danej nieruchomości (w wypadku braku planu miejscowego). Inwestor może wówczas uzyskać prawo do cudzego gruntu – umożliwiające wybudowanie urządzeń, ich przeglądy, konserwację i naprawę – w drodze wyłączenia na zasadach ogólnych, czyli poprzez pozbawienie własności (lub prawa użytkowania wieczystego) w zamian za odszkodowanie bądź też może ubiegać się o wydanie decyzji administracyjnej wprowadzającej ograniczenia tych praw. W doktrynie wskazuje się, że ograniczenia dla właściciela nieruchomości, wynikające z zezwolenia ustalonego w decyzji podjętej na podstawie tego przepisu, odpowiadają w istocie służebności gruntowej. Ograniczenia te kwalifikuje się jako szczególny przypadek wyłączenia (G. Bieniek, S. Kalus., Z. Marmaj, E. Mzyk, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, pod red. G. Bienka, Warszawa 2010, s. 583).

Cechą wspólną wszystkich przedstawionych wyżej rozwiązań szczególnych jest też to, że ich uchwalenie uzasadnione było istnieniem stosunkowo łatwego do zdefiniowania i niekwestionowanego interesu publicznego, przemawiającego za wprowadzeniem – najczęściej czasowych – odstępstw od ogólnych zasad przygotowania do realizacji niektórych rodzajów inwestycji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62).

Analogiczna sytuacja miała miejsce w wypadku ustawy nowelizowanej. Przyjąć należy, że prawodawca 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 tej 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 jest to akt prawny epizodyczny, o charakterze szczególnym w stosunku do ustawodawstwa zwykłego. Wydaje się, że charakter ustawy nowelizowanej nawiązuje do znanej nauce prawa koncepcji tzw. ustaw-środków, kiedy to prawodawca posługuje się z reguły normami generalnymi i abstrakcyjnymi, ale ich zakres stosowania jest określony w taki sposób, iż mają one w praktyce zastosowanie w konkretnej sytuacji (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 22/00, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 99 i powołana tam literatura). W tym kontekście zgodzić się należy ze stanowiskiem prezentowanym przez Prezydenta RP, iż ustawa nowelizowana, w zakresie szczególnych zasad realizacji przedsięwzięć Euro 2012, przestała obowiązywać z chwilą rozpoczęcia turnieju finałowego (z wyjątkiem jej art. 10 ust. 2 i 3 oraz art. 39), a jej cel i *ratio legis* – po zakończeniu tego turnieju – *zostały (...) całkowicie skonsumowane* (uzasadnienie wniosku, s. 8).

Przyjęcie takiego poglądu prowadzi więc do konstatacji, że istota ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r. sprowadza się nie tyle do przedłużenia czasu obowiązywania rozwiązań przewidzianych w ustawie nowelizowanej, lecz do uchwalenia szczególnych zasad przygotowania pewnych – możliwych do zindywidualizowania – inwestycji. Wprowadzenie tych zasad następuje przy tym z mocą wsteczną, a czas ich stosowania nie został w żaden sposób ograniczony.

Odnosząc się, w tym kontekście, do wskazanych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli, podnieść należy, że Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zwracał uwagę, że zasada ochrony zaufania

jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi konstytutywny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

W myśl ustalonych poglądów Trybunału, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, czyli 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. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. 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 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Inaczej mówiąc, *treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane*

z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166 oraz wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Wnioskodawca wskazuje ponadto na naruszenie przez zaskarżone rozwiązania prawa własności, chronionego w art. 21 i art. 64 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że prawo to traktowane jest w naszym systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i, w porównaniu z innymi prawami majątkowymi, jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Obejmuje ono szereg uprawnień, na które składają się w szczególności: możliwość korzystania z rzeczy, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności, a także swoboda rozporządzenia rzeczą (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148).

Konstytucja (w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1) nakłada na ustawodawcę dwie kategorie obowiązków: pozytywny, wymagający tworzenia przepisów i procedur chroniących prawa majątkowe, oraz negatywny – niestanowienia regulacji, które mogłyby zniweczyć bądź ograniczyć ochronę tych praw. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98).

Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego, ustrojodawca dopuszcza bowiem ustanawianie jego ograniczeń. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania, w odniesieniu do tego

prawa, generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreslenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności), natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje wartości, których ochrona uzasadnia dopuszczalną ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Analiza treści obydwu klauzul, a mianowicie klauzuli generalnej ograniczenia praw i wolności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz klauzuli określonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazuje więc, że w wypadku wprowadzania ograniczeń prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, a art. 64 ust. 3 traktować należy przede wszystkim wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (por. wyrok z 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78 oraz L. Garlicki, Komentarz do artykułu 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 20).

Kwestie dopuszczalności ograniczania własności i praw majątkowych w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji były wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Dla przykładu, w wyrokach z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2) i z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99 (OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Trybunał wskazał, że żadne z praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego i ograniczenie ich przez ustawodawcę jest dopuszczalne, powinno jednak podlegać weryfikacji z punktu widzenia przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, najobszerniej precyzującym warunki zgodności z Konstytucją wprowadzonych ograniczeń. Norma ta umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu „ważenie” decyzji, gdy pojawiają się kolizje kilku praw chronionych konstytucyjnie albo gdy ingerencja ustawodawcy dokonana w celu ochrony jednej wartości konstytucyjnej powoduje nadmierne ograniczenie innej takiej wartości. Ocena, czy ustawodawca zachował wymaganą

proporcjonalność, zależy od intensywności ingerencji (przedmiot, uciążliwość) i interesu, w jakim została wprowadzona. Wkroczenie „w istotę” własności może wynikać z kumulacji ograniczeń, z których każde brane oddzielnie nie prowadziłyby do niekonstytucyjności (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 10 października 2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190 oraz E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, Kwartalnik Prawa Prywatnego, z. 4/2009, s. 911).

Tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie jest kwestionowane, że przesłanką ograniczenia prawa własności może być w szczególności potrzeba zrealizowania ważnego interesu publicznego.

Pojęcie interesu publicznego łączy się niewątpliwie z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny, jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki, rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest 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). 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 umożliwia normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności, ustawodawca kieruje się w tym wypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego. Konieczność szczególnie wnikliwego

przeanalizowania argumentów związanych z ochroną dobra powszechnego (interesu ogółu) wydaje się w pełni uzasadniona również w świetle dyspozycji art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), gwarantującego każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłócone korzystanie z jej własności, ale jednocześnie potwierdzającego prawo państwa do wydawania przepisów, które wedle jego oceny są konieczne dla kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym (*vide* - wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 20).

W świetle ukształtowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, w razie ustalenia, że działania ustawodawcy są podjęte w celu realizacji interesu publicznego, „*[g]warancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw (...) jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67 wraz z powołanymi w nim wcześniejszymi wyrokami Trybunału).

Przykładowo można wskazać, że, kierując się wskazanymi wyżej zasadami, Trybunał Konstytucyjny, w powołanym już wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, orzekając o zgodności z Konstytucją niektórych przepisów zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 grudnia 2006 r.) przyjął, że ze względu na *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 podobny sposób Trybunał wypowiedział się w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. K 4/10 (Dz. U. z 2012 r., poz. 150), rozstrzygając o konstytucyjności art. 31 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. Trybunał

uznał wówczas, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów (a także prolongowanie obowiązywania ustawy), nie są nadmierne. W ocenie Trybunału, stosowanie tych ograniczeń uzasadnione jest złym stanem sieci drogowej w Polsce i potrzebą zapewnienia zrównoważonego rozwoju tej sieci. Podsumowując Trybunał stwierdził, że art. 31 ust. 1 i 2 ustawy „drogowej” jest zgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał podkreślił jednocześnie, że wyrok ten, dotyczący konkretnych przepisów, nie może być traktowany jako pozytywna, konstytucyjnoprawna ocena unormowań przewidzianych w innych ustawach, choćby unormowania te stanowiły wierną kopię rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (zob. *Komunikat prasowy po rozprawie dotyczącej zasad stwierdzania nieważności lub uchylecia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej*, www.trybunal.gov.pl).

Podsumowując ten fragment rozważań, skonstatować więc należy, że niezbędnym warunkiem wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń prawa własności jest istnienie dostatecznie silnego uzasadnienia aksjologicznego dla tych rozwiązań. Nie można przy tym przyjąć, by wartością usprawiedliwiającą wprowadzenie takich ograniczeń mogło być samo dążenie do uzyskania maksymalnej sprawności procedur, w jakich następuje ingerencja we własność.

Równie istotnego uzasadnienia aksjologicznego wymaga też odstępianie od, przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zasady równej ochrony własności. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są bowiem jedynie pod warunkiem ich uzasadnionego charakteru. Zróżnicowanie stopnia ochrony musi więc znaleźć oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi (*vide* – L. Garlicki, *op. cit.*, s. 17 i wskazane tam orzecznictwo; por. też powołany przez Wnioskodawcę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Przedstawione wyżej poglądy i oceny dają podstawę do przeprowadzenia analizy zgodności przepisów art. 1 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że – ze względu na przedmiot regulacji – w pierwszej kolejności zasadne jest odniesienie się do drugiego z zaproponowanych przez Wnioskodawcę wzorców kontroli.

Jak już wykazano, istota rozwiązań ustawy nowelizującej sprowadza się do ponownego wprowadzenia wcześniej obowiązujących (tj. przewidzianych w ustawie nowelizowanej) ograniczeń prawa własności, polegających przede wszystkim na ustanowieniu unormowań istotnie pomniejszających prawne możliwości ochrony tego prawa. Z uwagi na to, że do wszelkich przepisów ograniczających własność należy odnosić materialne przesłanki z art. 31 ust. 3, konieczne jest dokonanie oceny, czy ponowne wprowadzenie ograniczeń znajduje uzasadnienie w ktorejś z tychże przesłanek. Z oczywistych powodów nie można przy tym przyjąć, że powodem takim był pierwotny cel ustawy nowelizowanej, czyli realizacja interesu publicznego polegającego na zorganizowaniu i przeprowadzeniu turnieju Euro 2012 r. Z kolei, w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano jedynie, że celem tym jest umożliwienie sfinalizowania niezakończonych inwestycji Euro, przy czym zmiana ta pozwolić ma na dalsze stosowanie szczególnych procedur. Nie można przyjąć, by tak sformułowany cel mieścił się w zakresie przesłanek zezwalających na ograniczenie prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), w tym, w szczególności, w pojęciu przesłanki ochrony porządku publicznego – we wskazanym wyżej i prezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny jej rozumieniu. W toku procesu legislacyjnego, tj. w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy, które odbyło się na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 24 lipca 2012 r., oraz w trakcie drugiego czytania, przeprowadzonego na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 26 lipca 2012 r., podnoszono natomiast, że zasadniczym celem ustawy jest potrzeba

zapewnienia terminowej realizacji tych inwestycji, w których zaangażowane są pomocowe środki unijne. W trakcie dyskusji pojawiły się jednak kontrowersje, czy uzasadnienie takie rzeczywiście daje podstawę do utrzymywania szczególnych trybów realizacji inwestycji, przewidzianych w ustawie nowelizowanej. Zastrzeżenia te wydają się zasadne, albowiem sposób określenia przedmiotowego i czasowego zakresu obowiązywania odstępstw, przyjęty w ustawie nowelizującej, nie pozostaje w bezpośrednim związku treściowym z postulatem zapewnienia prawidłowego wykorzystania środków unijnych [por. *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej i Sportu z dnia 24 lipca 2012, nr 35; Sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 lipca 2012 r. (trzeci dzień obrad)*, Warszawa 2012, s. 311- 330].

Przedstawione wyżej okoliczności wskazują więc na zasadność zarzutów Prezydenta RP, podnoszonych w kontekście naruszenia przez art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy nowelizującej artykułu 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem nie można precyzyjnie określić, jakie wartości konstytucyjne przemawiać mają w chwili obecnej za ograniczeniem ochrony prawa własności podmiotów, których interesy prawne mogą zostać naruszone w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012 r. W szczególności, uzasadnieniem takim nie może być samo usprawnienie przebiegu procesu inwestycyjnego, ani też ochrona interesów inwestorów czy wykonawców przedsięwzięć Euro 2012, gdyż tego rodzaju cele nie przekładają się bezpośrednio na przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności, wymienione przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z konstytucyjnego punktu widzenia, okoliczności tego rodzaju nie mogą też być podstawą do odstąpienia od zasady równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Należy przy tym zauważyć, że – być może – do części niezrealizowanych przedsięwzięć Euro 2012 r. mogą znaleźć zastosowanie rozwiązania wskazane

w powołanych już ustawach, określających szczególne zasady przygotowania niektórych rodzajów inwestycji, co dodatkowo każe wątpić w konieczność mnożenia nadzwyczajnych rozwiązań ograniczających prawo własności.

Ponowne wprowadzenie szczególnych rozwiązań, przy jednoczesnym braku jasnego określenia przedmiotowego (a, co za tym idzie, i podmiotowego) oraz ograniczenia czasowego zakresu ich obowiązywania, daje też podstawę do krytycznej oceny zgodności zaskarżonej regulacji art. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ustawy nowelizującej z wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Również w tym zakresie za zasadne uznać należy twierdzenia Wnioskodawcy, wskazującego na realność zaskoczenia potencjalnych adresatów rozwiązań przewidzianych w ustawie nowelizowanej. Zaskoczenie to spotęgowane zostało wprowadzeniem retroaktywności ustawy nowelizującej. Z kolei, nieokreślenie terminu obowiązywania wprowadzonych (czy utrzymanych) tą ustawą zmian skutkować będzie utrzymywaniem się stanu niepewności podmiotów, którym przysługuje prawo własności (lub inne prawa rzeczowe) do nieruchomości mających związek z realizacją inwestycji Euro 2012. Podmioty te niewątpliwie w znacznym stopniu mogą być pozbawione możliwości planowania swoich działań i podejmowania ważnych decyzji życiowych, w tym również dotyczących sfery ich aktywności gospodarczej.

Przedstawione wyżej wywody upoważniają więc do przedstawienia stanowiska, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r. jest niezgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nadto jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z uwagi na to, że przepis art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej wyczerpuje zasadniczą część normatywnej treści tego aktu (który liczy zresztą tylko dwa artykuły), konieczne jest zbadanie, czy jest on nierozzerwalnie związany z całą ustawą, czego efektem byłoby jej niedojście do skutku.

W wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. (sygn. K. 3/99, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 73), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *pojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy(...).*

Z przedstawionych już uprzednio wywodów wynika, że w przypadku ustawy dnia 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 r. należy mówić nie tyle o przedłużeniu czasu obowiązywania rozwiązań przewidzianych w ustawie nowelizowanej, lecz o ponownym uchwaleniu szczególnych zasad przygotowania inwestycji. Tym samym materialnoprawny cel unormowania w całości zawarty jest w punkcie 1 artykułu 1 ustawy nowelizującej, albowiem wyłącznie ten przepis określa jej przedmiot regulacji, czyli zakres „reaktywacji”

obowiązania ustawy nowelizowanej. W wypadku wyeliminowania tego przepisu pozostałe normy tracą sens i praktycznie nie mogą być stosowane, jako że ingerencja ustawodawcy zostałaby sprowadzona wyłącznie do skreślenia przepisu nieobowiązującej ustawy nowelizowanej (art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej i art. 6 ustawy nowelizowanej).

Zasadne jest więc wyrażenie stanowiska, że przepis art. 1 pkt 1 ustawy nowelizowanej jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą – w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie 2 Konstytucji.

Okoliczność ta uprawnia również do przedstawienia poglądu o zbędności orzekania przez Trybunał w pozostałym zakresie, albowiem przesądza ona o tym, że będący przedmiotem kontroli akt normatywny w całości nie wejdzie do porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz 41).

Dlatego też uprawnione jest zajęcie stanowiska, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), wobec zbędności orzekania.

W wypadku, gdyby Trybunał uznał za konieczne merytoryczne odniesienie się do drugiego zarzutu zawartego we wniosku Prezydenta RP, należy zauważyć, że naruszenia zasady *lex retro non agit* Wnioskodawca dopatruje się w wynikającym z art. 2 *in fine* ustawy nowelizującej nakazie przywrócenia stosowania zasad określonych w ustawie nowelizowanej z mocą wsteczną, tj. od dnia 8 czerwca 2012 r. Hipotetycznym przedmiotem kontroli mógłby być więc zapis wprowadzający retroaktywność ustawy.

Zasada niedziałania prawa wstecz, wyprowadzona z art. 2 Konstytucji, stanowi jeden z podstawowych standardów państwa prawnego, zapewniających

ochronę godności i autonomii jednostki. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta zakazuje stanowienia norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków prawnych i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Zakaz ten zapewnia wyjątkowo intensywną ochronę interesów jednostki i musi być stosowany szczególnie rygorystycznie w dziedzinie prawa karnego oraz prawa podatkowego. Zasada *lex retro non agit* nie ma jednak charakteru bezwzględny. Konstytucja dopuszcza wyjątki od tej zasady w szczególnych wypadkach, jeżeli ingerencja w stosunki i sytuacje prawne z przeszłości jest konieczna dla zapewnienia realizacji innej, szczególnie cennej wartości konstytucyjnej, a jednocześnie wartości tej nie można urzeczywistnić w inny sposób. Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję. Tak więc, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji retroaktywnych, lecz regulacje takie muszą mieć szczególnie mocne uzasadnienie aksjologiczne (por. wyrok z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37).

W wyroku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65), Trybunału Konstytucyjny przyjął, że przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani też unormowania zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- retroaktywne przepisy mają rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;

- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Odnosząc te zasady do rodzaju unormowań, a także motywów wprowadzenia ustawą nowelizującą retroaktywności rozwiązań ustawy nowelizowanej (przedstawionych w powołanym już uzasadnieniu uchwały Senatu RP z dnia 3 sierpnia 2012 r.), nie sposób nie dostrzec ewidentnej sprzeczności zaskarżonych rozwiązań z przesłankami warunkującymi konstytucyjność unormowań działających wstecz. Ustawa nowelizująca spełnia jedynie dwa pierwsze warunki konstytucyjnej dopuszczalności retroakcji. Jednocześnie, jak to już wyżej wskazano, projektodawca nie wykazał istnienia ważnych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych, które wymagają tak daleko idącej ochrony. Rozwiązania ustawy nowelizującej niewątpliwie poprawiają sytuację prawną inwestorów i wykonawców przedsięwzięć Euro 2012, lecz dzieje się to kosztem ograniczenia praw podmiotów, którym przysługuje prawo własności (lub inne prawa rzeczowe) do nieruchomości mających związek z realizacją tych inwestycji. Wreszcie – na co zwrócono uwagę nawet w uzasadnieniu powołanej uchwały Senatu z dnia 3 sierpnia 2012 r. – nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, by regulowany problem nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany (przy hipotetycznym założeniu istnienia takiej konieczności) z wyprzedzeniem, bez użycia przepisów działających wstecz.

Niewątpliwie jest więc, że – w wypadku dopuszczalności merytorycznego orzekania w tym zakresie – zachodziłyby podstawy do stwierdzenia

niezgodności art. 2 ustawy nowelizującej z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą *lex retro non agit*.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Herzig
Zastępca Prokuratora Generalnego