

25/3/A/2013

WYROK

z dnia 6 marca 2013 r.

Sygn. akt Kp 1/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 18 grudnia 2012 r. oraz 6 marca 2013 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 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 z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 2 w związku z 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 są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 marca 2013 r. w M. P. poz. 169.

Przepisy wskazane w części I są nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności 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 (dalej: ustawa kontrolowana) z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również art. 2 ustawy kontrolowanej z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy stanowią zasadniczą część ustawy kontrolowanej i pozostają z nią w nierozzerwalnym związku w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji.

1.1. Zdaniem Prezydenta, art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej są niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, brak jest przesłanek uzasadniających utrzymanie przez ustawodawcę katalogu licznych i rygorystycznych ograniczeń proceduralnych i materialnych w stosunku do podmiotów będących adresatami decyzji administracyjnych wydawanych w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012. Nieaktualny jest bowiem już cel 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, ze zm.; dalej ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012). W ocenie Prezydenta, „był to akt prawny epizodyczny o charakterze szczególnym w stosunku do ustawodawstwa zwykłego”. Jego celem było jedynie przygotowanie infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: turniej).

Po drugie, stanowiąc o dalszym stosowaniu przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, prawodawca nie określa kryteriów ograniczających zakres przedsięwzięć Euro 2012 jedynie do tych, które są już w zaawansowanym stopniu, jak również nie wprowadza żadnego terminu ich realizacji. W ocenie wnioskodawcy, prowadzi to do sytuacji, w której przedsięwzięcia, zakwalifikowane jako niezbędne do przeprowadzenia turnieju bez względu na stopień ich zaawansowania, będą dalej realizowane zgodnie ze specjalną procedurą, przez bliżej nieokreślony czas, podczas gdy cel uzasadniający wprowadzenie tej procedury został już zrealizowany.

Po trzecie, treść delegacji określonej w art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przesądza o tym, że rozporządzenie wydane na jej podstawie utraciło już moc obowiązującą. Przedłużenie jego obowiązywania na mocy ustawy kontrolowanej skutkuje nie tylko brakiem adekwatności treści delegacji do obecnego stanu prawnego i faktycznego, ale także niejasnością prawa dla jego adresatów.

Po czwarte, rozstrzygnięcie o dalszym stosowaniu „skonsumowanych” rozwiązań prawnych ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 po zakończeniu turnieju nie jest działaniem logicznym, konsekwentnym, a zarazem takim, którego podmioty konstytucyjnych praw i wolności mogły się spodziewać.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej stanowią także nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo własności oraz naruszają konstytucyjną gwarancję równej ochrony praw majątkowych.

Przepisy ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 istotnie odbiegają od standardów przyjętych w ogólnych przepisach materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz ogólnych regulacjach prawa rzeczowego i prawa zobowiązań. Niewątpliwie służą w ten sposób przyspieszeniu procesu inwestycyjnego. Jednakże, w ocenie wnioskodawcy, sama skuteczność lub efektywność procedury pozyskiwania decyzji umożliwiających rozpoczęcie inwestycji infrastrukturalnych nie znajduje uzasadnienia w świetle przesłanek dozwolonych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Należy ponadto zauważyć, że „skonsumowanie” celu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 powoduje, iż brak jest uzasadnienia utrzymywania w systemie prawnym rozwiązań różnicujących sytuację podmiotów podobnych. Podmiotami tymi są z jednej strony – inwestorzy realizujący inwestycje infrastrukturalne, z drugiej zaś – podmioty, w których prawa lub interesy proces inwestycyjny bezpośrednio wkracza. W ocenie Prezydenta, 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 uznać za cechę relewantną. W tym kontekście istotne jest zaś, że nakazując dalsze stosowanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, mocą ustawy kontrolowanej, prawodawca wprowadza uprzywilejowanie tylko tych inwestorów, którzy realizują inwestycje zaklasyfikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012. Zarazem dochodzi do ograniczenia ochrony praw majątkowych i procesowych pozostałych stron postępowań administracyjnych, które wszczynane są w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, oraz nierównego traktowania podmiotów, które realizują podobne rodzajowo do przedsięwzięć Euro 2012 inwestycje infrastrukturalne, nie mogąc jednak skorzystać z uproszczonej procedury przewidzianej w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

1.3. W ocenie wnioskodawcy, art. 2 ustawy kontrolowanej nadaje jej moc wsteczną (tj. od 8 czerwca 2012 r.) z naruszeniem wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym przesłanek dopuszczalności wyjątkowego odstąpienia od zakazu retroakcji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, nie można się doszukać zasad i wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby retroaktywne działanie ustawy kontrolowanej. Wartością taką samą w sobie nie może być usprawnienie procedury przygotowawczej umożliwiającej pozyskanie decyzji niezbędnych do rozpoczęcia przedsięwzięć Euro 2012. Nie są one bowiem już niezbędne do przeprowadzenia turnieju.

Po drugie, ustawa kontrolowanej wprowadza wiele rozwiązań niekorzystnych dla jednostek, a zwłaszcza podmiotów prawa własności oraz stron stosunków zobowiązaniowych, innych niż inwestorzy przedsięwzięć Euro 2012.

Po trzecie, problem obowiązywania i stosowania ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 był ustawodawcy znany wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających retroaktywnie.

2. W piśmie z 22 listopada 2012 r., stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji 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. W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania 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.; dalej: ustawa o TK) ze względu na zbędność wydania wyroku.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego, dla oceny ustawy kontrolowanej istotne znaczenie mają następujące ustalenia: Po pierwsze, ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyłączyła zakresowo stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, umożliwiając tym samym przeznaczenie nieruchomości na cel inny niż wynikałoby to z obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Po drugie, prawodawca ograniczył proces wywłaszczenia i wygaszenia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości do decyzji o lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012. Po trzecie, ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 zmodyfikowała postępowanie administracyjne m.in. w zakresie zawiadomień i doręczeń, natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych oraz stwierdzenia nieważności niektórych decyzji ostatecznych. Wraz z wejściem w życie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 możliwa stała się daleko idąca ingerencja organów administracji publicznej w sferę praw majątkowych, przy jednoczesnym osłabieniu instrumentarium prawnego służącego ochronie tych praw.

Nie znaczy to jednak, że regulacja tego rodzaju jest *per se* niekonstytucyjna. W szczególnych okolicznościach, uzasadnionych ochroną m.in. interesu publicznego, prawodawca może bowiem czasowo, podmiotowo lub przedmiotowo wprowadzać odstępstwa od obowiązujących regulacji materialnych lub procesowych. Każdorazowo konieczne jest jednak wyraźne uzasadnienie konstytucyjne. Tym bardziej silne względy aksjologiczne muszą przemawiać za utrzymaniem w mocy lub ponownym uchwaleniem przez prawodawcę tożsamy lub podobnych odstępstw od tych, które obowiązywały w przeszłości.

2.2. Odnosząc się do istoty ustawy kontrolowanej, Prokurator Generalny stwierdził, że miała ona nie tyle przedłużyć obowiązywanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, ile wprowadzić szczególne zasady przygotowania określonych inwestycji, których nie zrealizowano przed rozpoczęciem turnieju. Prokurator Generalny podzielił stanowisko Prezydenta, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – z wyjątkiem jej art. 10 ust. 2 i 3 oraz art. 39 – straciła moc obowiązującą z chwilą rozpoczęcia turnieju, a jej *ratio legis* została skonsumowana po zakończeniu tegoż turnieju.

2.3. W ocenie Prokuratora Generalnego, zaskarżone przepisy ustawy kontrolowanej stanowią nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną ochronę prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, konstytucyjnym warunkiem ograniczenia prawa własności przez prawodawcę jest jedynie „istnienie dostatecznie silnego uzasadnienia aksjologicznego (...) [n]ie 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”.

Po drugie, o ile można było przyjąć, że ograniczenia wprowadzone na mocy ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 uzasadnione były ochroną interesu publicznego polegającego na zorganizowaniu i przeprowadzeniu konkretnego turnieju, o tyle ograniczenia praw i wolności wynikające z ustawy kontrolowanej nie mogą być w ten sposób uzasadnione. Turniej bowiem został zakończony, a jedynym celem ustawy kontrolowanej jest umożliwienie sfinalizowania niezakończonych przedsięwzięć Euro 2012. Ani ochrona konkretnych inwestorów lub wykonawców przedsięwzięć Euro 2012, ani usprawnienie przebiegu procesu inwestycyjnego po zakończeniu turnieju „nie przekładają się bezpośrednio na przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności wymienione (...) w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Po trzecie, nawet jeżeli przyjąć, że ochrona interesu publicznego wymaga zapewnienia terminowej realizacji przedsięwzięć Euro 2012, w które zaangażowane są środki finansowe pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, należy zauważyć, że 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”.

2.4. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż ustawa kontrolowanej, wprowadzając na nowo ograniczenia praw i wolności oraz liczne odstępstwa od ogólnych zasad materialnego i procesowego prawa administracyjnego, czyni to bez określenia terminu obowiązywania tychże ograniczeń i odstępstw. Uniemożliwia to podmiotom prawa własności i innych praw rzeczowych planowanie i podejmowanie „ważnych decyzji życiowych”.

2.5. Prokurator Generalny podzielił również pogląd wnioskodawcy o niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą *lex retro non agit* (art. 2 Konstytucji). Zakaz retroaktywności nie ma charakteru bezwzględnego i może zostać wprowadzony na warunkach określonych w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65). Ustawa kontrolowanej nie spełnia jednakże tych warunków. W szczególności należy bowiem zauważyć, że wsteczne działanie prawa prowadzi do uprzywilejowania przedsiębiorców przedsięwzięć Euro 2012 kosztem podmiotów prawa własności oraz innych praw rzeczowych.

3. W piśmie z 23 listopada 2012 r., w imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie zajęła Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 1 pkt. 1 ustawy kontrolowanej jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 2 ustawy kontrolowanej, w części obejmującej wyrażenie „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3.1. Wychodząc z rozróżnienia między przynależnością przepisu do systemu prawnego (obowiązywaniem formalnym normy prawnej w czasie) a jego stosowalnością (obowiązywaniem materialnym normy prawnej w czasie), w piśmie Sejmu przyjęto, że temporalne granice przynależności przepisu do systemu prawnego wyznacza z jednej strony moment promulgacji, a z drugiej – moment wejścia w życie normy go derogującej, co jednak nie wyczerpuje problematyki obowiązywania tego przepisu. Konieczne jest bowiem odróżnienie okresu przynależności formalnej przepisu do systemu prawnego od stosowalności tegoż przepisu. Derogacja prawodawcza i następujące w jej następstwie usunięcie przepisu z systemu prawnego nie oznacza wszakże zakończenia jego

stosowalności. W konsekwencji początkowy i końcowy okres stosowalności przepisu może nie pokrywać się z początkowym i końcowym okresem jego przynależności do systemu prawnego. Przykładem tego rodzaju sytuacji jest właśnie ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012, której zakres temporalny stosowalności nie pokrywa się z okresem jej obowiązywania.

W ocenie Marszałek Sejmu, brak czynności konwencjonalnej skutkującej derogacją oznacza, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nadal stanowi część systemu prawnego i obowiązuje formalnie. Nie znaczy to jednak, że może być stosowana bez żadnych ograniczeń czasowych. Należy bowiem zauważyć, że w odniesieniu do niektórych przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, prawodawca przewidział wyraźnie moment utraty przez nie cechy stosowalności z równoczesnym zachowaniem ich formalnej mocy obowiązującej. Ponadto trzeba uwzględnić celowy charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i wyznaczenie przez nią zdarzenia, którego zaistnienie jest równoznaczne z wyczerpaniem się materialnej mocy obowiązywania ustawy. Zdarzeniem tym uczyniono rozpoczęcie turnieju.

W braku szczególnych norm intertemporalnych, zgodnie z ogólną zasadą *tempus regit actum* epizodyczny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wywołuje następujące konsekwencje: Po pierwsze, do czasu wejścia w życie ustawy kontrolowanej do zdarzeń zaistniałych po rozpoczęciu turnieju, związanych z dalszą realizacją lub rozpoczęciem przedsięwzięć Euro 2012, należy stosować regulacje ogólne. Po drugie, zdarzenia związane z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć Euro 2012, które miały miejsce po wejściu w życie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, a przed rozpoczęciem turnieju (tj. 8 czerwca 2012 r.), należy oceniać pod rządami ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Ustalenia odnośnie do epizodycznego charakteru ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 determinują ocenę znaczenia ustawy kontrolowanej. Zdaniem Marszałek Sejmu: a) w części, w jakiej ustawa kontrolowana stanowi o możliwości wywierania skutków prawnych od 8 czerwca 2012 r., ma ona skutek retroaktywny; b) retroakcja w przedmiotowo istotnym wypadku będzie miała różny charakter, gdyż w odniesieniu do części przepisów jest ona wyłączona, w odniesieniu do pozostałych nastąpi retroakcja *ex nunc* albo *ex tunc*; c) w pozostałym zakresie ustawa kontrolowana jest prospektywnym aktem, którego celem jest rozszerzenie zakresu czasowego zastosowania przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i tym samym umożliwienie oceny zdarzeń, związanych z dalszą realizacją lub rozpoczęciem przedsięwzięć Euro 2012, które nastąpią po wejściu w życie ustawy kontrolowanej.

3.2. Odnosząc się do zarzutu retroaktywności, Marszałek Sejmu stwierdziła, że art. 2 ustawy kontrolowanej narusza art. 2 Konstytucji w części obejmującej wyrażenie „z mocą od dnia 8 czerwca 2012 r.”. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, będzie to „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.”.

Po drugie, wbrew argumentom podnoszonym w postępowaniu legislacyjnym, retroaktywność nie pozostaje w związku z wymogami formalnymi dofinansowania wybranych przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej. Przedsięwzięcia powinny zostać zrealizowane i rozliczone w okresie kwalifikowalności wydatków, obowiązującym dla

Programów operacyjnych (tj. do 31 grudnia 2015 r.). Przesłanką uzyskania dofinansowania nie jest jednak realizacja i zakończenie inwestycji w ramach jednego reżimu prawnego, w tym wypadku ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Po trzecie, nie sposób wskazać wartość konstytucyjną, która przemawiałaby za przełamaniem zasady *lex retro non agit*.

3.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz konstytucyjnego prawa własności, Marszałek Sejmu stwierdziła, że konieczne jest rozróżnienie i odrębna analiza różnych okresów temporalnego stosowania art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej.

3.3.1. W ocenie Marszałek Sejmu, przepis ten – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń zaistniałych między 8 czerwca 2012 r. a dniem wejścia w życie ustawy kontrolowanej – narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz konstytucyjną ochronę własności. Skoro bowiem retroaktywne wejście w życie ustawy kontrolowanej nie jest konieczne i nie przemawiają za tym wartości konstytucyjne, to trzeba również przyjąć, że wejście w życie „z mocą od 8 czerwca 2012 r.” art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej narusza art. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.3.2. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń, które zaistnieją po wejściu w życie tejże ustawy – jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, w świetle przepisów ustawy kontrolowanej przepisy ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012 stosuje się do przedsięwzięć wskazanych w akcie wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju. Zarówno wykładnia językowa, jak i odwołanie się do przebiegu prac parlamentarnych skłaniają do interpretacji, że dopuszcza się stosowanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyłącznie do inwestycji, które w dniu rozpoczęcia turnieju były sklasyfikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012 (tj. znajdowały się w wykazie przedsięwzięć Euro 2012) i nie zostały zakończone. Nie jest tym samym możliwe swobodne rozszerzenie katalogu przedsięwzięć Euro 2012 w następstwie wejścia w życie zaskarżonego przepisu.

Po drugie, wszystkie przedsięwzięcia Euro 2012 zostały wskazane w rozporządzeniu 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 2009 r.). Podmioty, których prawa zostałyby ograniczone na skutek prowadzenia procesu inwestycyjnego, musiały zatem zakładać, że inwestycje te zostaną zrealizowane w uproszczonym trybie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Nie mogły oczekiwać i na takich założeniach budować swoich planów, że przedsięwzięcia te nie zostaną dokończone do rozpoczęcia turnieju i tym samym w ogóle nie będą realizowane w trybie uproszczonym.

Po trzecie, zaskarżona regulacja znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona interesu publicznego oraz równowagi budżetowej. Dalsze stosowanie uproszczonych procedur przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 umożliwi finansowanie z puli środków Unii Europejskiej realizacji istotnych z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego, takich jak budowa dróg publicznych, kolei, miejskiego transportu szynowego, portów lotniczych.

Po czwarte, kwestie intertemporalne, które powstaną po wejściu w życie ustawy kontrolowanej (bez retroakcji), zostaną rozstrzygnięte na podstawie ogólnych reguł intertemporalnych (tj. zgodnie z zasadą *tempus regit actum* oraz regułą bezpośredniego działania prawa nowego).

3.3.3. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń, które zaistnieją po wejściu w życie tejże ustawy – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Niewątpliwie zaskarżone przepisy ograniczają prawa podmiotów, które są dotknięte procesem inwestycyjnym, w tym ochronę prawa własności osób wyłączonej, innych praw rzeczowych osób, którym prawa te wygasają, praw obligacyjnych, osób, którym prawa te są wypowiedane ze skutkiem natychmiastowym. Ograniczenie praw samo w sobie nie jest jednak niekonstytucyjne, jeśli spełnia wymagania określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po pierwsze, przesłanką, która usprawiedliwia ograniczenia praw w niniejszej sprawie, jest ochrona „porządku publicznego”. Porządek publiczny rozumiany w tym kontekście powinien być 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. W ocenie Marszałek Sejmu, zaskarżone przepisy chronią konstytucyjną wartość, jaką jest równowaga budżetowa oraz skuteczność działań organów państwa.

Po drugie, zakwestionowana regulacja spełnia wymóg niezbędności i przydatności. Przemawia za tym odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie poglądu sformułowanego w wyroku o sygn. K 23/05 (z 6 czerwca 2006 r., OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62).

Po trzecie, zakwestionowana regulacja spełnia także kryterium proporcjonalności *sensu stricto*. Prawodawca wybrał bowiem najmniej uciążliwe rozwiązanie, którego efekty pozostają w bezpośredniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostki. Wejście w życie ustawy kontrolowanej pozwoli dokończyć inwestycje infrastrukturalne służące celom publicznym oraz podnoszące 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.

3.3.4. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej – w zakresie, w jakim odnosi się do zdarzeń, które zaistnieją po wejściu w życie tejże ustawy – jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skoro można wykazać, że odstępstwa od równego traktowania są relewantne, proporcjonalne i powiązane z innymi zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne. W tym zaś kontekście, aktualne pozostają argumenty podnoszone na rzecz zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdziła, że „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 (...) prawa majątkowego chronionego przez art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wzorcem dla regulacji wprowadzającej takie odmienne traktowanie podmiotów podobnych mógłby być art. 32 Konstytucji, który jednakże nie został wskazany przez wnioskodawcę jako podstawa kontroli. Z tego powodu analiza merytoryczna (...) tego zarzutu nie może zostać przeprowadzona”.

3.4. W ocenie Marszałek Sejmu, w wypadku stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 2 ustawy kontrolowanej derogacji ulegnie jedynie ta część przepisu, która wprowadzała retroakcję. W pozostałym zakresie ustawa kontrolowana będzie mogła

wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zakresowa niekonstytucyjność nie pozostaje w związku z całą ustawą (art. 122 ust. 4 Konstytucji).

4. W piśmie, z 8 października 2012 r. przewodniczący składu orzekającego (dalej: przewodniczący) zwrócił się do Ministra Sportu i Turystyki (dalej: Minister Sportu) o udzielenie informacji: 1) jakie spółki celowe zostały utworzone na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o przygotowaniu do turnieju; 2) czy wszystkie spółki celowe utworzone na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 funkcjonowały i funkcjonują po zakończeniu turnieju, a jeżeli nie, to jaka była podstawa prawna i tryb zakończenia ich działalności; 3) którym spółkom zostało powierzone zarządzanie obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012 na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Odpowiadając, w piśmie z 17 października 2012 r., Minister Sportu stwierdziła, że na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 Skarb Państwa powołał dwie spółki celowe, a mianowicie: Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o., realizującą przedsięwzięcie Euro 2012 pt. „Budowa Stadionu Narodowego”, oraz spółkę PL.2012 sp. z o.o., której celem była koordynacja i kontrola przedsięwzięcia Euro 2012 oraz inne przygotowania do turnieju. Ponadto powołane zostały spółki: EURO Poznań 2012 sp. z o.o.; Infrastruktura Euro Poznań 2012 sp. z o.o.; Wrocław 2012 sp. z o.o.; Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.; Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 sp. z o.o.; Gdańskie Inwestycje Komunale sp. z o.o.

Odpowiadając na drugie z powyższych pytań, Minister Sportu stwierdziła, że spółki utworzone przez Skarb Państwa (tj. Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. oraz PL.2012 sp. z o.o.) nadal funkcjonują i wykonują powierzone im zadania, z tym że 1 stycznia 2013 r. zaplanowano rozpoczęcie procesu likwidacji PL.2012 sp. z o.o. na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Odpowiadając na trzecie ze sformułowanych w piśmie przewodniczącego pytań, Minister Sportu wyjaśniła, że na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 rozpoczęto proces zmierzający do zawarcia umowy o powierzenie zarządzania Stadionem Narodowym w Warszawie Narodowemu Centrum Sportu sp. z o.o. Zarządzanie Stadionem Miejskim we Wrocławiu powierzono z kolei spółce Wrocław 2012 sp. z o.o., a zarządzenie Stadionem PGE Arena Gdańsk – spółce Biuro Inwestycji Euro Gdańsk sp. z o.o.

5. W piśmie z 8 października 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Ministra Rozwoju Regionalnego (dalej: Minister Rozwoju) o udzielenie informacji: 1) jakie przedsięwzięcia Euro 2012 były współfinansowane ze środków Funduszy Europejskich; 2) jaki jest stan ich realizacji oraz w jaki sposób ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zakwestionowanej ustawy kontrolowanej mogłoby wpłynąć na procedurę finansowania nieukończonych przed rozpoczęciem turnieju przedsięwzięć Euro 2012 ze środków Unii Europejskiej.

Odpowiadając w piśmie z 14 listopada 2012 r., Minister Rozwoju wskazała, że projekty współfinansowane ze środków Funduszy Europejskich obejmują zarówno projekty wdrażane w ramach krajowych programów operacyjnych Infrastruktura i Środowisko oraz Innowacyjna Gospodarka, których zarządzającą instytucją jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak i projekty regionalnych programów operacyjnych, których instytucjami zarządzającymi są zarządy poszczególnych województw.

W ocenie Ministra Rozwoju, ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zakwestionowanego aktu normatywnego nie wpłynie na procedurę finansowania budowy i wyposażenia centrów powiadamiania ratunkowego, budowy

Interaktywnego Centrum Historii Ostrowa Tumskiego w Poznaniu, które realizowano w ramach programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, ani na procedurę finansowania 11 projektów w ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które zostały zakończone rzeczowo w 2012 r. W pozostałym zakresie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nie ma – umożliwiających ocenę skutków ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego – informacji o 14 projektach, które po rozpoczęciu turnieju znajdowały się na etapie realizacji.

Uzupełniając powyższe stanowisko, w piśmie z 28 listopada 2012 r., Minister Rozwoju przedstawiła listę projektów inwestycyjnych, realizowanych w ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, które nie zostały zakończone do dnia rozpoczęcia turnieju, oraz listę wydanych decyzji administracyjnych relewantnych dla poszczególnych projektów. Według stanu na 8 czerwca 2012 r. lista przedsięwzięć Euro 2012 w trakcie realizacji obejmowała: 1) rozwój infrastruktury państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym; 2) budowę dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym; 3) przygotowanie i realizację przedsięwzięcia rewitalizacji „Kolei Kokoszkowskiej” w ramach Pomorskiej Kolei Metropolitalnej; 4) połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim w Gdańsku; 5) przebudowę i rozbudowę bocznicy kolejowej ze stacji kolejowej Modlin do Portu Lotniczego w Modlinie oraz budowa stacji i przystanku kolejowego na terenie Portu Lotniczego w Modlinie; 6) rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście; 7) modernizacja infrastruktury transportu publicznego w Poznaniu; 8) odnowę infrastruktury tramwajowej i trolejbusowej w aglomeracji górnośląskiej; 9) rozbudowę zintegrowanego transportu publicznego w aglomeracji krakowskiej; 10) modernizację trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – Rondo Waszyngtona w Warszawie wraz z zakupem 30 niskopodłogowych tramwajów; 11) połączenie dróg krajowych – trasa Sucharskiego; 12) budowę Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku; 12) budowę i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.

6. W piśmie z 15 listopada 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa (dalej: Minister Skarbu) o udzielenie informacji, które przedsięwzięcia Euro 2012 wymienione w załącznikach do rozporządzeń wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012: a) zostały zawarte w ofercie przyjętej przez UEFA i objęte zobowiązaniami oraz gwarancjami rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego; b) zostały uznane za „inne niezbędne do przeprowadzenia” turnieju w rozumieniu § 1 rozporządzenia z 2009 r.

W odpowiedzi, w piśmie 22 listopada 2012 r., Minister Skarbu stwierdził, że z uwagi na art. 8 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, w świetle którego w odniesieniu do spółek celowych uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej, nie dysponuje żadnymi informacjami, o których była mowa w piśmie z 15 listopada 2012 r.

7. W piśmie z 15 listopada 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Ministra Sportu o udzielenie informacji, które przedsięwzięcia Euro 2012 wymienione w załącznikach do rozporządzeń wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012: a) zostały zakończone przed rozpoczęciem turnieju; b) są w fazie realizacji po uzyskaniu decyzji inwestycyjnych; c) są w fazie realizacji po uzyskaniu decyzji wyłączeniowych; d) nie zostały dotąd objęte żadną procedurą administracyjną.

Przewodniczący zwrócił się także o udzielenie informacji: a) jakie podmioty wskazane powyżej realizują przedsięwzięcia Euro 2012 i w oparciu o jaki reżim prawny przedsięwzięcia te są realizowane; b) jaka jest planowana data realizacji przedsięwzięć

Euro 2012, które nie zostały dotąd zrealizowane; c) czy dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej niezrealizowanych przedsięwzięć Euro 2012 uzależnione jest od szczególnych warunków (np. terminu ukończenia inwestycji); d) jakie są podstawy prawne funkcjonowania spółek celowych utworzonych na podstawie art. 7 ust. 1 i 1a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 w okresach przed zakończeniem turnieju oraz po jego zakończeniu; e) czy zakwestionowany w niniejszym postępowaniu akt normatywny modyfikuje podstawy prawne funkcjonowania spółek celowych, w tym czy w związku z brzmieniem ust. 2a dodanego do art. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 możliwe jest – w następstwie zmian przepisów wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – powoływanie nowych spółek celowych.

W piśmie tym przewodniczący zwrócił się ponadto o udzielenie informacji, w jaki sposób w umowach powierzenia spółkom celowym przygotowania lub wykonania albo koordynowania i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do finałowego turnieju, o których mowa w rozdziale 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, określono: a) ostateczny termin wykonania zadań, założenia przedsięwzięć, harmonogram przygotowania lub wykonania przedsięwzięć, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy (w odniesieniu do umów o powierzenie przygotowania lub wykonania przedsięwzięć Euro 2012); b) czas obowiązywania umowy, warunki i sposób zmiany i rozwiązania umowy (w odniesieniu do umów o powierzenie koordynowania i kontroli przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do finałowego turnieju).

Odpowiadając, w piśmie z 12 grudnia 2012 r., Minister Sportu wskazała, że przed dniem rozpoczęcia turnieju zakończono realizację 66 przedsięwzięć Euro 2012 (zob. lp. 1-4, 6, 7, 9, 12, 13, 16, 17, 18a, 20, 23, 27, 29, 30, 34, 38, 42, 44, 45, 47, 48, 52, 54, 55a, 56-59, 61, 62, 65, 66, 68, 70-74, 76, 78, 80, 84-86, 88-94, 97, 101, 103, 104, 106, 108, 113-115, 117, 119 oraz 132 Wykazu przedsięwzięć Euro 2012 stanowiącego załącznik do rozporządzenia z 2009 r.

Wśród przedsięwzięć, które zostały zrealizowane po rozpoczęciu turnieju, na podstawie przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, znalazły się: a) budowa gazociągu dystrybucyjnego wysokiego ciśnienia w relacji Kolnik – Gdańsk wraz z obiektami towarzyszącymi; 2) zwiększenie udziału przyjaznego środowiska publicznego transportu szynowego w obsłudze mieszkańców i imprez masowych Gminy Miejskiej Kraków (komponent – budowa nowej linii tramwajowej od ul. Brożka do Kampusu Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz rozbudowa ul. Grota-Roweckiego i ul. Bobrzyńskiego); 3) rozbudowa Portu Lotniczego w Modlinie; 4) inteligentny System transportu „ITS Wrocław” - etap I.

Nie zostały zrealizowane 24 przedsięwzięcia Euro 2012, a mianowicie: 1) przebudowa Stadionu Śląskiego; 2) połączenie Portu Lotniczego z Portem Morskim Gdańsk – Trasa Słowackiego; 3) zintegrowany system zarządzania ruchem TRISTAR; 4) rozwój szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście; 5) połączenie dróg krajowych – Trasa Sucharskiego; 6) Budowa Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku; 7) budowa stacji elektroenergetycznej 110/15kV Nowy Port wraz z infrastrukturą towarzyszącą; 8) rozbudowa Portu Lotniczego Gdynia – Kosakowo na części lotniska wojskowego Gdynia Oksywie w zakresie umożliwiającym obsługę samolotów lotnictwa cywilnego; 9) budowa Kolei Metropolitarnej w Trójmieście – etap I; 10) budowa wielofunkcyjnego zintegrowanego centrum komunikacyjno – handlowego na stacji Katowice Osobowa wraz z budową dworca kolejowego Katowice Osobowa; 11) rozbudowa infrastruktury tramwajowej w aglomeracji górnośląskiej; 12) budowa dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym; 13) budowa trasy tramwajowej os. Lecha – Franowo w Poznaniu; 14) odnowa infrastruktury transportu publicznego w związku z organizacją Euro 2012 w Poznaniu – etap I i etap II; 15)

przebudowa ul. Grunwaldzkiej do układu dwujezdniowego na odcinku od ul. Smoluchowskiego do ul. Malwowej; 16) przedłużenie trasy poznańskiego szybkiego tramwaju (PST) do Dworca Zachodniego w Poznaniu; 17) Interaktywne Centrum Historii Ostrowa Tumskiego w Poznaniu – kolebki państwowości i chrześcijaństwa w Polsce; 18) budowa zintegrowanego centrum komunikacyjnego na stacji Poznań Główny wraz z budową dworca kolejowego Poznań Główny; 19) rewitalizacja zabytkowego obiektu strażnicy Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 2 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu na ul. Grunwaldzkiej; 20) budowa układu przesyłowego ścieków z Warszawy lewobrzeżnej do oczyszczalni ścieków „Czajka” – pod dnem Wisły (Syfon – OŚ Czajka); 21) modernizacja trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – Rondo Waszyngtona wraz z zakupem 30 tramwajów niskopodłogowych; 22) budowa centrów powiadamiania ratunkowego w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu; 23) budowa wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego; 24) budowa centrów pobytowych.

Wymienione powyżej przedsięwzięcia Euro 2012 realizowano na podstawie przepisów ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012 z wyjątkiem: 1) połączenia dróg krajowych – Trasa Sucharskiego (podstawę prawną stanowiła bowiem ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, ze zm.); 2) rozbudowy infrastruktury tramwajowej w aglomeracji górnośląskiej; 3) budowy dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym; 4) rewitalizacji zabytkowego obiektu strażnicy Jednostki Ratowniczo – Gaśniczej nr 2 Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu na ul. Grunwaldzkiej; 5) modernizacji trasy tramwajowej Dworzec Wileński – Stadion Narodowy – Rondo Waszyngtona wraz z zakupem 30 tramwajów niskopodłogowych; 6) budowy centrów powiadamiania ratunkowego; 7) budowy wybranych centrów pobytowych.

Minister Sportu wskazała ponadto, że nie rozpoczęła się realizacja 5 przedsięwzięć Euro 2012, a mianowicie: 1) przebudowa węzła integracyjnego Gdańsk – Śródmieście; 2) budowa parkingu podziemnego al. Focha w Krakowie; 3) budowa odcinka linii kolejowej od stacji Modlin do Mazowieckiego Portu Lotniczego (MPL) Warszawa/Modlin oraz budowa stacji kolejowej Mazowiecki Port Lotniczy (MPL) Warszawa/Modlin; 4) budowa dworca kolejowego Warszawa Zachodnia; 5) wdrożenie cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa.

Odpowiadając na pytanie o znaczenie ustawy kontrolowanej dla realizacji wskazanych powyżej przedsięwzięć Euro 2012 i finansowania ich z funduszy Unii Europejskiej, Minister Sportu stwierdziła, że jedynie część przedsięwzięć jest finansowana ze środków budżetu Unii Europejskiej. Dofinansowanie z funduszy unijnych wpisuje się w perspektywy finansowe, które są ograniczone czasowo, stąd – w ocenie Ministra Sportu – w wypadku przekroczenia właściwych ram czasowych „istnieje duże ryzyko utraty dofinansowania”.

Minister Sportu przedstawiła ponadto informacje o umowach zawartych z Narodowym Centrum Sportu sp. z o.o., która działa na podstawie art. 7 ust 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, oraz PL.2012 sp. z o.o., która działa na podstawie o art. 7 ust. 1a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

W ocenie Ministra Sportu, w związku z brzmieniem dodanego ust. 2a do art. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, nie jest możliwe – w następstwie zmian przepisów wydanych na podstawie art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – powoływanie nowych spółek celowych. Zamiarem prawodawcy było bowiem jedynie „przedłużenie możliwości korzystania z udogodnień proceduralnych”, a nie stworzenie podstaw prawnych do powoływania nowych spółek celowych.

8. W piśmie z 9 listopada 2012 r. przewodniczący zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy kontrolowanej może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej.

W piśmie z 14 grudnia 2012 r., z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Sportu stwierdziła, że co do zasady nadanie danej inwestycji statusu przedsięwzięcia Euro 2012 nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa i umożliwia jedynie przyśpieszenie i ułatwienie jej realizacji. Z wyjątkiem budowy Stadionu Narodowego, budowy wrocławskiego i gdańskiego stadionu oraz rozbudowy poznańskiego, krakowskiego i chorzowskiego stadionu, przedsięwzięcia Euro 2012 nie były finansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa. Przewidziane w wieloletnim programie „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” dofinansowanie wymienionych inwestycji zostało jednak zakończone. Środki finansowe z budżetu państwa przekazano w całości podmiotom realizującym przedsięwzięcia. Z wyjątkiem stadionu w Chorzowie przedsięwzięcia te zostały zrealizowane pod względem rzeczowym. W konsekwencji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie spowoduje dodatkowych nakładów finansowych nieprzewidzianych w ustawie budżetowej. Skutkiem ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy kontrolowanej może być jednak wydłużenie procesu inwestycyjnego przedsięwzięć, które nie zostały ukończone przed rozpoczęciem turnieju.

W ocenie Ministra Sportu w przypadku niemożliwości skorzystania z przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 powstaje duże ryzyko niezrealizowania trzech inwestycji do 2015 r., a mianowicie: 1) budowy odcinka linii kolejowej od stacji Modlin do Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa – Modlin oraz budowy stacji kolejowej Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa – Modlin; 2) budowy Kolei Metropolitarnej w Trójmieście; 3) rozwoju szybkiej kolei miejskiej w Trójmieście. Nieukończenie wymienionych inwestycji w terminie stwarza ryzyko utraty środków z funduszy Unii Europejskiej.

9. W piśmie z 5 marca 2013 r. Minister Sportu wskazała, że na forum Komitetu Rady Ministrów trwają prace nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 2009 r. Celem projektowanego rozporządzenia jest weryfikacja wykazu przedsięwzięć Euro 2012 i wykreślenie tych spośród wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r., które: a) nie zostały zakończone i nie są realizowane na podstawie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012; b) nie zostały rozpoczęte do czasu rozpoczęcia turnieju; c) zostały zakończone w zakresie umożliwiającym przeprowadzenie turnieju i nie były realizowane na podstawie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Jednocześnie proponuje się pozostawienie 49 przedsięwzięć Euro 2012, które zostały zakończone w części umożliwiającej przeprowadzenie turnieju lub znajdują się na różnych etapach realizacji.

II

1. Na rozprawie 18 grudnia 2012 r. stawili się przedstawiciele uczestników: Prezydenta, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

1.1. Podtrzymując stanowisko sformułowane na piśmie, przedstawiciel Prezydenta podkreślił, że dla oceny zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów istotne znaczenie mają ustalenia odnośnie do ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, akt ten miał charakter epizodyczny, w tym sensie, że dotyczył ściśle określonych tak pod względem podmiotowym i

przedmiotowym przedsięwzięć, które miały zostać zrealizowane w określonym przez prawodawcę czasie (tj. do dnia rozpoczęcia turnieju – 8 czerwca 2012 r.). Tam bowiem, gdzie zachodziła konieczność dalszego stosowania przepisów ustawy epizodycznej prawodawca wskazał wprost inną datę (tj. 31 grudnia 2012 r.).

Epizodyczność ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 oznacza, że wraz z nadejściem zdarzenia, które w przedmiotowo istotnym wypadku wyznaczał cel tejże ustawy (tj. przeprowadzenie turnieju), ustawa traci moc obowiązującą. Brak przepisu, który prowadziłby do formalnego uchylecia przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie może przy tym stanowić argumentu rozstrzygającego na rzecz poglądu o zachowaniu przez tę ustawę mocy obowiązującej. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego może nastąpić bowiem nie tylko w następstwie derogacji prawodawczej, ale także w następstwie orzeczenia sądu konstytucyjnego albo zaistnienia przewidzianego uprzednio przez prawodawcę zdarzenia, z którym powiązał on utratę mocy obowiązującej.

W relewantnym dla niniejszej sprawy wypadku, utrata mocy obowiązującej nastąpiła z uwagi na przewidziane w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 kryterium materialne, jakim było rozpoczęcie i przeprowadzenie turnieju.

Konsekwentne przyjęcie poglądu o utracie mocy obowiązującej przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012 doprowadziło przedstawiciela Prezydenta do sformułowania następujących wniosków: po pierwsze – nierozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia Euro 2012 mogą być realizowane zgodnie z ogólnymi zasadami materialnego i procesowego prawa administracyjnego; po drugie – rozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia Euro 2012 mogą być dalej realizowane zgodnie z ogólnymi regulacjami prawnymi; po trzecie – zdarzenia, które miały miejsce przed 8 czerwca 2012 r., w okresie obowiązywania ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, mogą być oceniane na podstawie przepisów tejże ustawy. Niedopuszczalna konstytucyjnie jest podjęta przez prawodawcę próba „reaktywacji” ustawy w sytuacji, w której spełnione zostało materialne kryterium pozostawania przez nią w mocy obowiązującej.

1.2. Polemizując z tym stanowiskiem i podtrzymując zarazem pogląd sformułowany na piśmie, przedstawiciel Sejmu zwrócił uwagę, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie utraciła mocy obowiązującej. Nie została bowiem formalnie uchylona przez prawodawcę. Należy jednak uwzględnić, że ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nadano ograniczony temporalnie zakres zastosowania i powiązano go z przeprowadzeniem turnieju. Z tej też przyczyny Sejm, uchwalając ustawę kontrolowaną, uznał, że po zakończeniu turnieju nie jest możliwe dalsze stosowanie reżimu prawnego przewidzianego w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i konieczna jest nowa regulacja na przyszłość umożliwiająca utrzymanie w systemie prawnym uproszczonego trybu postępowania w odniesieniu do inwestycji zakwalifikowanych w rozporządzeniu z 2009 r. jako przedsięwzięcia Euro 2012. Realizacja tych inwestycji służy wszakże zaspokojeniu interesu publicznego i zabezpieczeniu dobra wspólnego.

1.3. Podtrzymując sformułowane na piśmie stanowisko, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, że istotna dla oceny ustawy kontrolowanej ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 ma niewątpliwie charakter „specustawy”, w tym sensie, że wprowadza liczne odstępstwa od ogólnych zasad i procedur materialnego i procesowego prawa administracyjnego i cywilnego. Należy jednak zauważyć, że jest to kolejny już wypadek wykorzystania przez prawodawcę szczególnej i ograniczającej konstytucyjne prawa i wolności regulacji w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, nagromadzenie się w polskim systemie prawnym tego rodzaju specjalnych rozwiązań podaje w wątpliwość zachowanie przez prawodawcę zasady proporcjonalności dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń.

1.4. Odnosząc się do poglądów przedstawiciela Sejmu, przedstawiciel wnioskodawcy zauważył, że nie ma co do zasady przeszkód zmiany zakresu stosowania reżimu przewidzianego w ustawie epizodycznej, jeżeli dalsze stosowanie przewidzianych w niej rozwiązań i odstępstw od ogólnych zasad prawa jest uzasadnione ochroną wartości konstytucyjnych. Innymi słowy, możliwe jest zarówno: a) przedłużenie obowiązywania ustawy epizodycznej przez wyznaczenie innego momentu utraty przez nią mocy obowiązującej; b) wprowadzenie tożsamego reżimu prawnego w innej ustawie; c) nadanie ustawie epizodycznej charakteru aktu regulującego stosunki społeczne w sposób nieograniczony w czasie. We wszystkich wypadkach należy jednak uczynić to przed utratą mocy obowiązującej przez ustawę epizodyczną. W rozpoznawanej sprawie prawodawca zaś tego nie uczynił. Ustawa kontrolowana ma na celu „reaktywację” z mocą wsteczną aktu, który utracił moc obowiązującą.

1.5. W następstwie pytań zadanych przez członków składu orzekającego, przedstawiciel Sejmu sprecyzował, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie utraciła mocy obowiązującej, stanowi wiążący element systemu prawa oraz znajduje zastosowanie do oceny wszystkich przedsięwzięć infrastrukturalnych, które rozpoczęły się w czasie jej obowiązywania.

Zarazem, w odpowiedzi na pytania o sens ustawy kontrolowanej, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że zakwestionowany w niniejszym postępowaniu akt miał na celu usunąć wszelkie wątpliwości interpretacyjne oraz objąć zakresem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 zarówno przedsięwzięcia Euro 2012, których realizacja rozpoczęła się przed turniejem, jak i przedsięwzięcia nierozpoczęte.

Przedstawiciel Sejmu podzielił tym samym pogląd, że sens ustawy kontrolowanej, przy założeniu, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 obowiązuje, wyczerpuje się w rozstrzygnięciu tego, do jakich zdarzeń znajduje zastosowanie ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

1.6. W następstwie pytań zadanych przez członków składu orzekającego o zastosowanie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do inwestycji w toku, przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że ustawa ta nie ma pełnego zastosowania do inwestycji, które się rozpoczęły i nie zakończyły przed 8 czerwca 2012 r. Należy bowiem zauważyć, że każda kolejna decyzja wydawana na dalszym etapie procesu inwestycyjnego, który toczy się po 8 czerwca 2012 r., musi być oparta na przepisach o planowaniu przestrzennym, gospodarce nieruchomościami, z zastosowaniem przepisów postępowania administracyjnego.

W tym kontekście przedstawiciel Prezydenta przyznał, że wybór daty 8 czerwca 2012 r. jako momentu utraty mocy obowiązującej nie jest oczywisty, gdyż nie wynika jednoznacznie z treści ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Wyboru tego dokonał w istocie dopiero prawodawca w ustawie kontrolowanej. Jednakże, w ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, przed uchwaleniem ustawy kontrolowanej, 8 czerwca 2012 r. jako datę utraty mocy obowiązującej można uzasadnić, odwołując się do tytułu, przepisów ogólnych oraz przebiegu prac nad ustawą o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jak również z uwagi na treść zobowiązań względem UEFA.

1.7. W odpowiedzi na pytanie o uzasadnienie twierdzenia o utracie mocy obowiązującej przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że stanowi ono logiczne następstwo założenia o epizodycznym charakterze tejże ustawy, o którym z kolei rozstrzyga jej tytuł oraz treść przepisów odnoszących się wprost do przygotowania i przeprowadzenia turnieju. W tym jednak kontekście pojawia się problem przyjęcia właściwej daty utraty mocy

obowiązującej na gruncie samej ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Przepisy są bowiem niejednoznaczne. Niewątpliwie jest też, że niektóre przedsięwzięcia Euro 2012 były realizowane również w trakcie trwania turnieju jako konieczne dla jego prawidłowego przeprowadzenia. W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, niezależnie od tych wątpliwości na pewno, z chwilą zakończenia turnieju, zmieniana przez zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy ustawa „przestała faktycznie obowiązywać”.

1.8. Odnosząc się do pytań o znaczenie ustawy kontrolowanej, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że założywszy racjonalność prawodawcy, należy przyjąć, iż ustawa kontrolowana miała na celu stworzenie fikcji prawnej i objęcie zakresem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wszystkich przedsięwzięć, niezależnie od tego, na jakim etapie realizacji się one znajdują, oraz tych, które nie zostały zrealizowane.

1.9. Odpowiadając na pytanie o kryteria identyfikacji inwestycji infrastrukturalnej jako niezbędnej do przeprowadzenia turnieju, przedstawiciel Prokuratora Generalnego przyznał, że możliwe jest przyjęcie materialnego i formalnego podejścia.

W pierwszym wypadku inwestycje niezbędne byłyby zatem jedynie takimi, bez których turniej nie mógłby się odbyć. Poza zakresem ustawy pozostawałyby wówczas inwestycje realizowane po zakończeniu turnieju, gdyż w ujęciu materialnym nie byłyby one niezbędne do jego przeprowadzenia.

W drugim, formalnym ujęciu inwestycje niezbędne to takie, które zostały zakwalifikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012 na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 i wydanego rozporządzenia z 2009 r.

W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, interpretacja rozporządzenia z 2009 r. powinna być podporządkowana celowi ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Inwestycje w toku oraz inwestycje niezrealizowane nie mogą zatem zostać uznane za niezbędne do przeprowadzenia turnieju, tym bardziej że w art. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wprost stanowi się o inwestycjach, które mają mieć znaczenie dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przeprowadzenia turnieju.

1.10. Odpowiadając na pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego o ewentualne znaczenie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zakwestionowanej regulacji, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że przyjmąwszy założenia o utracie mocy obowiązującej przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012, można by bronić interpretacji, iż decyzje administracyjne wydane na podstawie tejże ustawy, ale już po przeprowadzeniu turnieju, utraciły podstawę prawną. W ocenie przedstawiciela Prezydenta, należy jednak zauważyć, że niezależnie od kierunku rozstrzygnięcia tej sprawy, podmioty pozbawione własności na podstawie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 mogą kwestionować zgodność z prawem i niezbędność odjęcia własności w celu przygotowania turnieju w stanie prawnym i faktycznym, w którym turniej ten się odbył.

2. Na rozprawę 6 marca 2013 r. stawili się przedstawiciele uczestników: Prezydenta, Sejmu i Prokuratora Generalnego.

2.1. Odnosząc się do podjętych na forum Rady Ministrów prac mających na celu zmianę rozporządzenia z 2009 r., wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że wobec utraty mocy obowiązującej przez podstawę prawną do wydania rozporządzenia nie ma możliwości jego zmiany. Akt wykonawczy do ustawy dzieli bowiem los delegacji ustawowej.

W ocenie przedstawiciela wnioskodawcy, rządowy proces legislacyjny w przedmiotowo istotnym zakresie podważa w ogóle sens i znaczenie zaskarżonej w niniejszej sprawie ustawy kontrolowanej. Zmiana rozporządzenia z 2009 r. możliwa jest bowiem jedynie przy przyjęciu założenia, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nadal obowiązuje. W konsekwencji oznaczałoby to, że mimo zakończenia turnieju można stosować jej uproszczone procedury oraz wydawać decyzje administracje skutkujące wywłaszczeniem lub wygaszeniem innych praw majątkowych. Wówczas jednak ustawa kontrolowana byłaby w ogóle niepotrzebna z perspektywy systemu prawnego.

2.2. Odnosząc się do tego samego problemu, przedstawiciel Sejmu przypomniał, że wejście w życie ustawy kontrolowanej umożliwi skuteczną zmianę aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

2.3. Pogląd przedstawiciela Prezydenta odnośnie do znaczenia podjętych na forum Rady Ministrów prac dla rozumienia istoty i funkcji ustawy kontrolowanej, podzielił przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

2.4. Odpowiadając na pytanie o reżim prawny, według którego miałyby być oceniane przedsięwzięcia w toku przy założeniach, że a) ustawa kontrolowana nie stała się częścią systemu prawnego, b) ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie utraciła mocy obowiązującej, c) turniej się odbył, d) a pewne inwestycje wciąż trwają, przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że w odniesieniu do inwestycji, które są w toku, jeżeli zachodzi potrzeba wydawania kolejnych decyzji administracyjnych, to muszą one być wydawane albo na zasadach ogólnych, albo na podstawie innych niż ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 szczegółowych regulacji (np. dotyczących inwestycji drogowych lub kolejowych). Wybór prawa właściwego do oceny inwestycji w pewnym sensie zależy od etapu ich zaawansowania. Kontynuacja inwestycji w toku może odbywać się jednak jedynie na podstawie przepisów ogólnych. Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 miałyby wówczas zastosowanie do oceny zdarzeń, a w szczególności oceny czynności procesowych, które miały miejsce przed turniejem.

2.5. Przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali sformułowane pisemnie stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent, wnioskodawca) w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego 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 (dalej: ustawa kontrolowana). Art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy kontrolowanej wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 2 ustawy kontrolowanej niezgodność z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy stanowią zasadniczą część ustawy kontrolowanej, pozostają z nią w nierozzerwalnym związku. Prezydent wniósł zatem o uznanie całej ustawy za niezgodną ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej otrzymał następującą treść: „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»». Drugi z zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów, tj. art. 2 ustawy kontrolowanej, stanowi, że ustawa ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą od 8 czerwca 2012 r.

Z uwagi na wyznaczony zakres kontroli oraz postawione zarzuty, a w szczególności zarzut naruszenia konstytucyjnego zakazu retroakcji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, mając na względzie argumenty pozostałych uczestników postępowania, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny, Trybunał Konstytucyjny odniósł się najpierw do charakteru, celu, zakresu podmiotowego, przedmiotowego i temporalnego 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; dalej: ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012) oraz do celu ustawy kontrolowanej. Ponadto Trybunał Konstytucyjny poddał analizie treść i znaczenie rozporządzenia 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 2009 r.) wydanego na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

2. Specjalny charakter i cel ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

2.1. Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 pomyślana została jako ustawa specjalna w tym znaczeniu, że osadzona została w zdefiniowanym *ab initio* przez prawodawcę kontekście, w którym mają funkcjonować jej normy. Kontekst ten został wyznaczony przez odwołanie się do przyszłego zdarzenia, jakim był finałowy turniej Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: turniej). Specjalny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wyraża się w tym, że celem ustawy było zrealizowanie określonego zadania – przygotowanie turnieju, a normy w niej wyrażone służyły realizacji tego zadania. Przy czym – należy dodać – na czas obowiązywania tej ustawy zawieszono zostało stosowanie wielu przepisów innych obowiązujących ustaw (zob. punkt 3.2 tej części uzasadnienia).

2.2. Specjalny charakter ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wynikał jednoznacznie z jej tytułu oraz art. 1 ust. 1. W uzasadnieniu projektu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 projektodawcy wskazali, że „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” (druk sejmowy nr 2114/V kadencji). Należy ponadto przypomnieć, że akt ten został uchwalony w następstwie zobowiązań zaciągniętych przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej. 18 kwietnia 2007 r. Komitet Wykonawczy Unii Europejskich Związków Piłkarskich (dalej: UEFA) podjął decyzję o przyznaniu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republice Ukrainy prawa organizacji turnieju Euro 2012. Wybór Polski i Ukrainy na gospodarzy tej imprezy oznaczał przyjęcie przez UEFA wspólnej oferty Polski i Ukrainy na organizację turnieju, która zawierała szereg zobowiązań i gwarancji, w szczególności dotyczących przygotowania odpowiedniej infrastruktury sportowej i innej infrastruktury użyteczności publicznej. UEFA zawarła różnego rodzaju porozumienia z polskimi i ukraińskimi podmiotami na różnym szczeblu instytucjonalnym, w tym umowę organizacyjną z Polskim Związkiem Piłki Nożnej i Ukraińskim Związkiem Piłki Nożnej, której załącznikami były m.in. udzielone przez

polski rząd gwarancje, umowy z miastami – gospodarzami, umowy stadionowe, umowy lotniskowe. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Gabinet Ministrów Ukrainy zawarły także umowę, w której określono ramowe obszary współpracy w celu należytego przygotowania turnieju, w tym zobowiązanie do podjęcia niezbędnych działań organizacyjnych, prawnych i inwestycyjnych (art. 1 i art. 2 umowy sporządzonej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy przy organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, M. P. z 2008 r. Nr 74, poz. 667; dalej: umowa z 28 marca 2008 r.).

2.3. Za niezbędne do realizacji wyznaczonego zadania, uznał prawodawca przygotowanie infrastruktury potrzebnej do przeprowadzenia turnieju, określenie źródeł jej finansowania oraz stworzenie możliwości powoływania spółek celowych. Należy bowiem uwzględnić, co następuje:

Po pierwsze, ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 określiła 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 – dalej: przedsięwzięcia Euro 2012 – (art. 1 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Po drugie, Skarb Państwa oraz niektóre jednostki samorządu terytorialnego uzyskały możliwość utworzenia spółek celowych, których przedmiotem działalności miało być przygotowanie lub wykonywanie przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju, a także koordynowanie i kontrola tych przedsięwzięć lub innych przygotowań do turnieju (art. 7 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Po trzecie, zgodnie z art. 2 ust. 1 i 1a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 (w brzmieniu obowiązującym od 21 maja 2009 r. nadanym przez ustawę 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) przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012 finansowano w szczególności ze środków: 1) budżetu państwa ustalonych w ustawach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie; 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego ustalonych w uchwałach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie; 3) pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi. Przedsięwzięcia Euro 2012 mogły być również realizowane ze środków innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Podsumowując: impulsem do wydania ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 były zobowiązania wynikające z umowy z 28 marca 2008 r. Prawodawca nadał ustawie charakter specjalny, nakazując realizację określonego zadania – przygotowania turnieju. Zarazem prawodawca wskazał konkretne przedsięwzięcia infrastrukturalne, które uznał za związane z turniejem. Ich związek z przeprowadzeniem turnieju jako głównym zadaniem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest istotny dla oceny konstytucyjności ustawy kontrolowanej. Została ona bowiem uchwalona po zakończeniu turnieju, co sprawiło, że rozerwany został związek między wyznaczonymi przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przedsięwzięciami infrastrukturalnymi a zadaniem, dla którego realizacji zostały one przewidziane. To nie znaczy, że wspomniane przedsięwzięcia infrastrukturalne straciły uzasadnienie. Straciły je jednak w świetle zadania, jakim było przygotowanie i przeprowadzenie turnieju.

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

3.1. Odnosząc się do zakresu podmiotowego ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, należy zauważyć, że akt ten uregulował status i uprawnienia spółek celowych lub innych podmiotów właściwych do prowadzenia przedsięwzięć EURO 2012 oraz status i uprawnienia właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, a także podmiotów stosunków zobowiązaniowych, których dotyczyła realizacja tychże przedsięwzięć (zob. m.in. art. 7, art. 13, art. 17, art. 23-25 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, decyzję o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, na wniosek spółki celowej lub innego właściwego podmiotu, wydawał wojewoda w terminie miesiąca od złożenia wniosku. Decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 miała „kompleksowy” charakter. Zawierała ona w szczególności: linie rozgraniczające teren, warunki techniczne realizacji przedsięwzięcia Euro 2012, warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń (art. 24 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Decyzją tą zatwierdzano podział nieruchomości, stanowiła ona także podstawę wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości praw do wywłaszczonej nieruchomości (art. 24a ust. 1 i ust. 5 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Traktowano ją zarazem jako decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 25 ust. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

Organem odwoławczym od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 był minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 24 ust. 5 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Nieruchomości objęte decyzją o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012, zgodnie z art. 24a ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, stawały się z mocy prawa własnością odpowiednio Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Jeżeli na takiej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości były ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 staje się ostateczna, prawa te wygasły (art. 24a ust. 4 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

W wypadku gdy nieruchomość przeznaczona do realizacji przedsięwzięcia Euro 2012 była własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, a została uprzednio wydzierżawiona, wynajęta lub użyczona, decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stanowiła podstawę do wypowiedzenia umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia ze skutkiem natychmiastowym (art. 24d ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Jeżeli zaś taka nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, to zgodnie z art. 24d ust. 3 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, użytkowanie to wygasło za odszkodowaniem, z dniem w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 stawała się ostateczna.

3.2. Odnosząc się do zakresu przedmiotowego ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, należy zauważyć, że akt ten wprowadził odstępstwo od uregulowań zawartych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: kodeks postępowania administracyjnego), w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.), ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej: prawo budowlane), a także ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306, ze zm.) czy w ustawie z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 154, poz. 732, ze zm.).

W ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wprowadzono ponadto szczególną regulację dotyczącą postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych toczących się w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 (rozdział 6 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012). Decyzje administracyjne wydawane w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Odwołanie od nich można było wnieść w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji. Zgodnie z art. 35 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do skarg rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 stosowano przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Ustanowiony w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 termin przekazania akt i odpowiedzi na skargę wynosił 15 dni od dnia otrzymania skargi, termin rozpatrzenia skargi wynosił 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę, zaś termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej – 2 miesiące od jej wniesienia.

Prawodawca wykluczył także możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności złożono po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a budowa przedsięwzięcia Euro 2012 została rozpoczęta.

W wypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia Euro 2012, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy mógł stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego. Odpowiednio regulacje te miały zastosowanie do decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 36 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012).

3.3. Podsumowując: ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012, wprowadziwszy odstępstwa od ogólnych postanowień materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz ogólnych regulacji prawa cywilnego, ograniczyła konstytucyjne prawa podmiotowe m.in. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 (m.in. prawo własności, równą ochronę praw majątkowych, prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnych). Stwierdzenie to jest istotne dla oceny konstytucyjności ustawy kontrolowanej. Należy bowiem zauważyć, że w ustawie kontrolowanej prawodawca nakazuje stosować te ograniczenia także po dniu, w którym turniej się rozpoczął, i przyjmuje, że nastąpiło to 8 czerwca 2012 r.

4. Zakres temporalny ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012.

Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie zawiera regulacji intertemporalnej, która rozstrzygałaby o losie przedsięwzięć trwających w momencie rozpoczęcia turnieju. Otwierający rozdział 7 („Przepis zmieniający i przepisy końcowe”) art. 39 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 dodaje nowy ust. 7b w art. 24 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, ze zm.). Art. 41 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 stanowi zaś tylko o jej wejściu w życie z dniem ogłoszenia.

W przepisach końcowych ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 prawodawca zawarł natomiast dwie normy, wskazując granicę temporalnego zakresu zastosowania tylko niektórych przepisów tejże ustawy. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, przepis zakazujący wszczynania postępowania naprawczego oraz przepis wyłączający możliwość ogłoszenia upadłości spółki celowej, znajdowały zastosowanie do 31 grudnia 2012 r. Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przepis o przekazaniu przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nieruchomości niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia turnieju w trwały zarząd na czas nieoznaczony ministrowi właściwemu do spraw sportu i kultury fizycznej znajdował zastosowanie do 31 grudnia 2012 r.

Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie zawierała postanowień pozwalających rozstrzygnąć wszystkie problemy intertemporalne, jakie powstały w związku z jej wejściem w życie oraz z zakończeniem turnieju. Rozwiązując je, trzeba sięgać do ogólnych reguł intertemporalnych ukształtowanych w polskiej kulturze prawnej.

Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że wobec braku stosownych regulacji (regulacji intertemporalnej) możliwe są różne interpretacje przepisów ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Niejasność ustawy w tym aspekcie ma wpływ na ocenę konstytucyjności ustawy kontrolowanej (zob. niżej punkt 6.4 tej części uzasadnienia).

5. Rozporządzenie z 2009 r.

5.1. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 w pierwotnym brzmieniu Rada Ministrów miała określić wykaz przedsięwzięć Euro 2012 realizowanych na zasadach określonych w tej ustawie. Delegacja ta została zmodyfikowana mocą ustawy z dnia 28 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 161, poz. 1281, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 28 sierpnia 2009 r.) przez wskazanie, że Rada Ministrów określa wykaz przedsięwzięć Euro 2012, „biorąc pod uwagę znaczenie danego przedsięwzięcia dla zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania i przeprowadzenia finałowego turnieju”. W art. 4 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 wskazano, że w rozporządzeniu tym określa się „przedsięwzięcia Euro 2012 zawarte w ofercie przyjętej przez (...) UEFA” oraz „objęte zobowiązaniami i gwarancjami Rady Ministrów lub jednostek samorządu terytorialnego”, a także „inne niezbędne do przeprowadzenia finałowego turnieju”.

5.2. Wykaz przedsięwzięć Euro 2012 zawarto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. Nr 192, poz. 1385, ze zm.). Akt ten został zastąpiony przez rozporządzenie z 2009 r., które w pierwotnym brzmieniu zawierało listę 136 przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym, które zostały zaliczone do jednej z następujących kategorii: stadiony główne, stadiony alternatywne, pozostała infrastruktura, centra pobytowe. Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 20) do katalogu przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju EURO 2012 zaliczono: a) budowę parkingów i zieleni urządzonej zlokalizowanych między ulicami Marynarki Polskiej, Żaglową i terenem stadionu, obsługujących stadion „Arena Bałtycka” w Gdańsku-Letnicy; b) budowę gazociągu dystrybucyjnego wysokiego ciśnienia relacji Kolnik-Gdańsk wraz z obiektami towarzyszącymi; c) budowę kompleksu sportowo-rekreacyjnego „Termy Maltańskie” oraz zespołu hotelowego, budowę zespołu basenów sportowych i

rekreacyjnych, całorocznego lodowiska, kortów tenisowych oraz sal do squasha oraz budowę zespołu hotelowego w Poznaniu; d) budowę centrum pobytowego Wilcza. Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz. U. poz. 514) do katalogu przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju EURO 2012 zaliczono rewitalizację i modernizację połączenia kolejowego do stadionu w Gdańsku wraz z budową nowego peronu oraz organizację i zarządzanie Oficjalną Strefą Kibica UEFA EURO 2012 w Poznaniu.

5.3. Jak wynika z danych przedstawionych przez Minister Sportu w piśmie z 12 grudnia 2012 r., przed dniem rozpoczęcia turnieju została zakończona realizacja 66 przedsięwzięć EURO 2012 (zob. lp. 1-4, 6, 7, 9, 12, 13, 16, 17, 18a, 20, 23, 27, 29, 30, 34, 38, 42, 44, 45, 47, 48, 52, 54, 55a, 56-59, 61, 62, 65, 66, 68, 70-74, 76, 78, 80, 84-86, 88-94, 97, 101, 103, 104, 106, 108, 113-115, 117, 119 oraz 132 wykazu przedsięwzięć EURO 2012 stanowiącego załącznik do rozporządzenia z 2009 r.). Po rozpoczęciu turnieju zakończono 3 kolejne przedsięwzięcia.

Przed dniem rozpoczęcia turnieju nie zrealizowano natomiast 24 przedsięwzięć. Część z nich realizowano w późniejszym okresie na innej jednak podstawie prawnej niż ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Nie rozpoczęła się też realizacja 5 innych przedsięwzięć (zob. część I, pkt 7 niniejszego uzasadnienia).

5.4. W świetle art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 pojęcie „przedsięwzięcie Euro 2012” miało charakter normatywny i rozumiane było przez prawodawcę jako inwestycja infrastrukturalna wymieniona enumeratywnie w rozporządzeniu z 2009 r., która została zawarta w ofercie przyjętej przez UEFA, objęta zobowiązaniami oraz gwarancjami rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego, i w tym sensie niezbędna do przeprowadzenia turnieju. Pojęcie „przedsięwzięcie Euro 2012” zostało przy tym powiązane ze specjalnym, w przyjętym wcześniej rozumieniu, charakterem ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. W konsekwencji zrealizowanie wskazanego w tytule i art. 1 ust. 1 tejże ustawy zadania wpływało na prawną kwalifikację przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r.

Mając na uwadze wynikający z wcześniejszej analizy (punkt 5.3), podział przedsięwzięć na: a) rozpoczęte i zakończone przed rozpoczęciem turnieju; b) będące w toku; c) nierozpoczęte przed rozpoczęciem turnieju, można – na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 – stwierdzić, że jedynie pierwsza grupa odpowiada bezspornie ustawowemu rozumieniu pojęcia „przedsięwzięcia Euro 2012”. Przedsięwzięcia nierozpoczęte przed rozpoczęciem turnieju, choć wskazane w rozporządzeniu z 2009 r., nie odpowiadają kryterium niezbędności do przygotowania i przeprowadzenia turnieju. Turniej się bowiem odbył. Prawodawca nie rozstrzygnął natomiast, czy przedsięwzięcia będące w toku zachowują status „przedsięwzięć Euro 2012” do czasu ich zakończenia. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że wprowadzając do definicji „przedsięwzięcia Euro 2012” kryterium „niezbędności do przeprowadzenia turnieju”, prawodawca nie zawarł też wprost w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 daty zakończenia turnieju.

6. Ustawa kontrolowana.

6.1. W uzasadnieniu projektu ustawy kontrolowanej wskazano, że jej celem „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”. W uzasadnieniu wskazano także, że ustawa kontrolowana dotyczy tylko inwestycji infrastrukturalnych, które zostały w rozporządzeniu z 2009 r. zakwalifikowane jako przedsięwzięcia Euro 2012.

6.2. Odnosząc się do celu ustawy kontrolowanej w toku postępowania legislacyjnego argumentowano, że: a) kontynuacja tych przedsięwzięć infrastrukturalnych, które zgodnie z ustawą o przygotowaniu turnieju Euro 2012 miały mieć charakter niezbędnych dla przeprowadzenia turnieju, a nie zostały ukończone do rozpoczęcia turnieju, leży w interesie publicznym (zob. Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, sportu i turystyki z 24 lipca 2012 r., s. 4); b) uchwalenie ustawy kontrolowanej pozwoli na zachowanie pewności sytuacji prawnej i ochronę interesów inwestorów realizujących przedsięwzięcia infrastrukturalne (zob. tamże); c) uchwalenie ustawy kontrolowanej zagwarantuje stabilność decyzji administracyjnych wydanych w odniesieniu do niezakończonych przedsięwzięć infrastrukturalnych (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu RP w dniu 26 lipca 2012 r., s. 323); d) uchwalenie ustawy kontrolowanej zminimalizuje ryzyko utraty środków pochodzących z funduszy europejskich, przeznaczonych na dofinansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych (zob. tamże, s. 312 i 326; sprawozdanie z posiedzenia Komisji ..., s. 7).

6.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawa kontrolowana ma dwa cele. Po pierwsze, w stosunku do przedsięwzięć infrastrukturalnych, wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r. i nierozpoczętych przed rozpoczęciem turnieju, ustawa kontrolowana z mocą wsteczną nakazuje kwalifikować czynności dokonane od 8 czerwca 2012 r. jako zgodne z ustawą. Dodać przy tym należy, że prawodawca nakazuje stosować przepisy ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012 od momentu, który ustalono dopiero w ustawie kontrolowanej. Po drugie, w stosunku do przedsięwzięć infrastrukturalnych, wymienionych w rozporządzeniu z 2009 r. i będących w toku w chwili rozpoczęcia turnieju, nakazuje stosować przepisy ustawy o przygotowaniu do turnieju Euro 2012. Przyjmuje więc określone rozwiązanie intertemporalne.

7. Ocena zgodności przepisów ustawy kontrolowanej z art. 2 Konstytucji.

7.1. Odnosząc się do pierwszego z wymienionych powyżej celów ustawy kontrolowanej należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału naruszenie zasady *lex retro non agit* prowadzi najczęściej do automatycznego naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155). Choć zakaz retroaktywności prawa stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego, nie ma on jednak waloru absolutnego. Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadniać będą odstępstwo od zasady nieretroaktywnego działania prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy celowości i proporcjonalności (por. wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64). W wyroku o sygn. P 66/07 Trybunał Konstytucyjny, podsumowując dotychczasowe orzecznictwo, stwierdził, że przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli: a) nie są to przepisy prawa karnego lub prawa daninowego; b) mają one rangę ustawową;

c) ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych oraz spełniona jest zasada proporcjonalności *sensu stricto*; d) nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, ale poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy); e) problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (wyrok z 12 maja 2009 r., OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65). Odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz może być w szczególności uzasadnione koniecznością późniejszego względem wejścia w życie norm konstytucyjnych dostosowania regulacji ustawowej do podwyższonego standardu konstytucyjnego (zob. na przykładzie stanów faktycznych i prawnych: wyroki TK z: 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40).

7.1.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej ma na celu, w sposób niezgodny z Konstytucją, zalegalizować nierozpoczęte przed 8 czerwca 2012 r. przedsięwzięcia wymienione w rozporządzeniu z 2009 r. Tym samym prawodawca naruszył w sposób kwalifikowany konstytucyjną zasadę *lex retro non agit*. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, rezultat zabiegu legislacyjnego polegającego na legalizacji ustawą kontrolowaną określonych czynności z mocą wsteczną jest wysoce niekorzystny dla jednostek innych niż inwestorzy przedsięwzięć Euro 2012. Poza sporem jest, że skutkuje on ograniczeniem konstytucyjnego prawa własności oraz ochrony innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji), zasady równiej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz konstytucyjnych wymogów sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji). Zarazem wprowadzenie regulacji z mocą wsteczną nie jest równoważone przez korzyści związane z realizowaniem nierozpoczętych przedsięwzięć.

Po drugie, problemy co do zakresu temporalnego stosowania szczególnego reżimu prawnego przewidzianego w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 znane były prawodawcy przed uchwaleniem ustawy kontrolowanej, o czym świadczy specjalny jej charakter oraz regulacja zawarta w jej art. 40. Problemy mogły zatem zostać rozwiązane bez użycia przepisów działających retroaktywnie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w okresie od dnia wejścia w życie ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do dnia uchwalenia ustawy kontrolowanej nie nastąpiły żadne istotne i nowe wydarzenia, które mogłyby uzasadniać przełamanie zakazu retroaktywności. Racjonalny prawodawca świadom – co jednoznacznie potwierdza stanowisko Sejmu oraz przebieg prac legislacyjnych – specjalnego charakteru ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 oraz konsekwencji działania ogólnych zasad prawa intertemporalnego mógł przyjąć stosowną regulację bez konieczności uciekania się do naruszenia zakazu retroaktywności prawa.

Po trzecie, nie uzasadnia odstąpienia od zasady *lex retro non agit* konieczność ochrony równowagi budżetowej. Powołanie się na równowagę budżetową jako wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ingerencji prawodawczej w prawa i wolności znajduje konstytucyjne uzasadnienie wyłącznie, gdy zagrożenie dla teje równowagi wynika *per se* z korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Konstytucyjna wartość, jaką jest równowaga budżetowa, nie może służyć legitymizacji ograniczeń praw i wolności w sytuacji, w której zagrożenie dla równowagi budżetowej tkwi nie tyle w wykonywaniu tych praw i wolności przez jednostki, ile stanowi bezpośrednio następstwo – podejmowanych z naruszeniem teje równowagi – działań prawodawczych.

Po czwarte, nie uzasadnia odstąpienia od zasady *lex retro non agit* pragmatyczna konieczność ukończenia przedsięwzięć w oznaczonym czasie z uwagi na

ich finansowanie ze środków Unii Europejskiej. Trafnie zresztą zauważyła Marszałek Sejmu: „warunkiem uzyskania dofinansowania z Unii Europejskiej (...) 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. (...) 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”. Nie sposób też pominąć tego, że nie wszystkie, lecz jedynie część z przedsięwzięć korzysta z przedmiotowo istotnego dofinansowania (zob. cyt. pismo Minister Sportu i Turystyki z 12 grudnia 2012 r. oraz pismo Minister Rozwoju Regionalnego z 15 listopada 2012 r.).

Po piąte, odstępianie od zasady niedziałania prawa wstecz w wypadku ustawy kontrolowanej nie było w żadnej mierze podyktowane koniecznością dostosowania regulacji ustawowej do podwyższonego standardu konstytucyjnego (zob. na przykładzie stanów faktycznych i prawnych w wyrokach o sygn. SK 34/08, SK 39/03).

Po szóste, przedsięwzięcia, o których mowa w ustawie kontrolowanej związane były z przeprowadzeniem turnieju Euro 2012, a ten się odbył. Przedsięwzięcia, do których odnosi się ustawa kontrolowana nie są konieczne do przeprowadzenia turnieju w znaczeniu, jakie przyjęto w art. 4 ust. 1 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Ustawa ta miała charakter specjalny (zob. punkt 2 tej części uzasadnienia), w związku z czym uzasadnione było oczekiwanie, że po przeprowadzeniu turnieju rygory wprowadzone przez ustawę o przygotowaniu turnieju Euro 2012 przestaną obowiązywać.

W świetle powyższych argumentów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny odstąpił od zasady *lex retro non agit*. Naruszono tym samym art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa kontrolowana nie służy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, które są potrzebne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012. Turniej się bowiem rozpoczął i zakończył. W tym stanie rzeczy nie sposób przyjąć, że *ratio* ograniczeń przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest tożsama z uzasadnieniem dalszego stosowania tych ograniczeń w zmienionym stanie faktycznym. Wprowadzając ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, prawodawca zobowiązany jest każdorazowo szczegółowo je uzasadnić. Niedopuszczalne jest automatyczne stosowanie ograniczającego konstytucyjne prawa reżimu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jeśli zadanie tej ustawy zostało zrealizowane. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do podważenia efektywności konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.

7.2. Odnosząc się do drugiego z wskazanych w punkcie 6.3. celów ustawy kontrolowanej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja wyrażona w art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej jest daleka od jednoznaczności i komunikatywności. Możliwe są bowiem dwie jej interpretacje.

Według pierwszej, przywołane przepisy nakazują stosować postanowienia ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do przedsięwzięć będących w toku w dniu

rozpoczęcia turnieju (8 czerwca 2012 r.), co jednakże zostało ustalone dopiero w ustawie kontrolowanej. Zakładając racjonalność twórcy ustawy kontrolowanej, musiał on przyjąć, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 opiera się na założeniu, iż od chwili rozpoczęcia turnieju jej przepisy nie będą już miały zastosowania do przedsięwzięć w toku. Takie rozwiązanie jest jednak niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46; 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93; 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28). Za niezgodnością przemawiają zaś argumenty sformułowane w związku z naruszeniem zasady *lex retro non agit*.

Według drugiej możliwej interpretacji, twórca ustawy kontrolowanej uznał, że ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 stosuje się do przedsięwzięć, które były w toku w dniu rozpoczęcia turnieju. Mimo to prawodawca uchwalił przepis nakazujący jej dalsze stosowanie. Wtedy jednak ustawa kontrolowana jest pozbawiona nowej treści normatywnej, a tym samym zbyteczna. Jej rola sprowadza się do „potwierdzenia” rozwiązania przyjętego w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012. W tym zaś kontekście szczególnie istotne jest, że przepis przejściowy ustawy kontrolowanej został sformułowany jako przepis merytoryczny i zamieszczony wśród przepisów merytorycznych.

W świetle przytoczonych argumentów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęty w ustawie kontrolowanej techniczny sposób rozwiązania problemu intertemporalnego narusza też zasadę poprawnej legislacji.

8. Umorzenie postępowania.

W warunkach niniejszej sprawy stwierdzenie niezgodności art. 2 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej z art. 2 Konstytucji realizuje wynikające z zasady konstytucjonalizmu oraz związane z funkcją Trybunału Konstytucyjnego – cele kontroli konstytucyjności prawa, a mianowicie: zapewnienie hierarchicznej spójności systemu prawnego, jak i ochronę konstytucyjnych wartości, których realizację nakazują konstytucyjne zasady prawa, a przez to ochronę praw podmiotowych jednostki. Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem o umorzeniu postępowania 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.) w zakresie kontroli niekonstytucyjnych przepisów ustawy kontrolowanej z pozostałymi wzorcami.

9. Zastosowanie art. 122 ust. 4 zdanie drugie *in principio* Konstytucji.

Stwierdzone powyżej naruszenie art. 2 Konstytucji i wywiedzionej z niego zasady *lex retro non agit* oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa dotyczy przepisu o wejściu w życie ustawy kontrolowanej z mocą od 8 czerwca 2012 r. interpretowanego w związku z art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej. Dodawany przez art. 1 pkt 1 ustawy kontrolowanej art. 1 ust. 2a ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nakazuje stosować normy wyrażone w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 do przedsięwzięć wskazanych w rozporządzeniu z 2009 r. i niezrealizowanych przed rozpoczęciem turnieju. Skoro przepis ten – mocą art. 2 ustawy kontrolowanej – został dodany z mocą wsteczną, od 8 czerwca 2012 r., to znaczy że wskazane w nim normy – zgodnie z zamysłem prawodawcy – znajdowałyby wsteczne zastosowanie od tego dnia. W konsekwencji między art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy kontrolowanej zachodzi oczywisty związek merytoryczny.

Trybunał Konstytucyjny nie orzekał o art. 1 pkt 2 ustawy kontrolowanej, który stanowi o uchyleniu art. 6 ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012. Przepis ten z kolei dotyczył obowiązków sprawozdawczych ministra do spraw kultury fizycznej z realizacji przedsięwzięć Euro 2012.

Zważywszy na treść niekonstytucyjnej regulacji, a w szczególności mając na uwadze, że art. 2 ustawy kontrolowanej stanowi o wejściu tejże ustawy w życie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zachodzi nierozzerwalny związek między przepisami, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, a pozostałymi przepisami ustawy kontrolowanej w rozumieniu art. 122 ust. 4 zdanie drugie *in principio* Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.