

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

**w sprawie ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu
Komunikacyjnego**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2022 r. ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat – po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm w dniu 22 lipca 2022 r. ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (określanej dalej jako „ustawa”) – postanowił o jej odrzuceniu. Oprócz podnoszonych w toku prac ustawodawczych zastrzeżeń natury merytorycznej dotyczących koncepcji inwestycyjnej Centralnego Portu Komunikacyjnego i dotychczasowych prac w tym zakresie, na uchwałę Izby w sprawie ustawy wpłynęły krytyczne uwagi natury konstytucyjnej podniesione przez senackie służby legislacyjne.

Po pierwsze, ustawa pogłębia zastrzeżenia natury konstytucyjnej dotyczące obowiązującego statusu prawno-ustrojowego Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego (określanego dalej jako „Pełnomocnik”). Jakkolwiek, zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (określanej dalej jako „ustawa o CPK”), Pełnomocnik został ustanowiony w celu nadzoru nad przygotowaniem i realizacją programu wieloletniego obejmującego *sensu largo* proces inwestycyjny Centralnego Portu Komunikacyjnego (określanego dalej jako „CPK”), jako sekretarz albo podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – dodane ustawą zadania i kompetencje Pełnomocnika daleko wykraczają poza przypisaną mu ustawowo rangę, statuując go jako *sui generis* „superministra” z licznymi uprawnieniami o charakterze władczym.

W zakresie dotyczącym przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (określanego dalej jako „PPL”) w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa Polskie Porty Lotnicze Spółka Akcyjna (określaną dalej jako „Spółka”) Pełnomocnik:

- 1) wyposaży PPL w określone nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa, przy czym w zakresie koniecznym do wyposażania PPL przysługują mu uprawnienia ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, jak również uprawnienia organu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa, określone w art. 23 ust. 1 pkt 2, art. 51, art. 51a oraz art. 52 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy);
- 2) dokona przekształcenia PPL w Spółkę (art. 5 ust. 1 ustawy);

- 3) przejmie od ministra właściwego do spraw transportu kompetencje w stosunku do PPL określone w uchylanej ustawie z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” i będzie je wykonywał w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia przekształcenia PPL w Spółkę w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy (art. 54 ust. 2 ustawy);
- 4) w terminie 6 miesięcy od dnia przekształcenia PPL w Spółkę wniesie akcje Spółki na podwyższenie kapitału zakładowego odrębnej spółki działającej pod nazwą: Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. (określanej dalej jako „Spółka Celowa”) (art. 12 ust. 1 ustawy);
- 5) od dnia przekształcenia PPL w Spółkę do dnia wniesienia akcji Spółki na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki Celowej będzie wykonywał prawa z akcji Spółki należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, oraz składał w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o nabyciu lub objęciu akcji (art. 12 ust. 5 ustawy).

W zakresie dotyczącym spraw określonych w ustawie o CPK ustawa rozszerza zakres działania Pełnomocnika, przypisując mu w szczególności:

- 1) koordynowanie – we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz z jednostkami samorządu terytorialnego – rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru otoczenia CPK, na zasadach określonych w dziale IVB ustawy o CPK (dodawany art. 5 pkt 2a ustawy o CPK, w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 4 lit. a ustawy);
- 2) reprezentowanie Skarbu Państwa w zakresie spraw określonych w ustawie o CPK (dodawany art. 5 pkt 9 ustawy o CPK, w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 4 lit. c ustawy), w tym przejęcie od ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa kompetencji do wnoszenia do Spółki Celowej nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa jako aportu (zmieniony art. 98 ust. 1 pkt 4 ustawy o CPK, w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 46 lit. a tiret trzecie ustawy, a także zmieniony art. 104 ustawy o CPK, w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 50 ustawy);
- 3) powierzanie Spółce Celowej zadań w zakresie zarządzania rozwojem obszaru otoczenia CPK, na zasadach określonych w dziale IVB ustawy o CPK (dodawany art. 17 ust. 1c pkt 2 ustawy o CPK, w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 9 lit. b ustawy);
- 4) wyrażanie zgody na zbycie na rzecz PKP SA lub PLK SA, o których mowa w ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa

państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, mienia wchodzącego w skład linii kolejowej o państwowym znaczeniu, będącej własnością lub przedmiotem użytkowania wieczystego Spółki Celowej lub spółki, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o CPK – pod rygorem nieważności czynności prawnej (dodawane przepisy art. 120l ust. 2 i 6 ustawy o CPK, w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 58 ustawy).

Reasumując, ustawa abstrahuje od relacji prawno-organizacyjnej zachodzącej pomiędzy ministrem kierującym działem albo działami administracji rządowej a umocowanym w randze sekretarza albo podsekretarza stanu Pełnomocnikiem, przypisując temu ostatniemu w szerokim zakresie zadania i kompetencje typowe dla konstytucyjnie umocowanego członka Rady Ministrów. Powołane wyżej unormowania ustawy stanowią w istocie nieuprawnione w świetle art. 149 ust. 1 Konstytucji *legis specialis* w stosunku do przepisów art. 9a ust. 1 oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, które normują zakres działania odpowiednio ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a także ministra właściwego do spraw transportu. Tymczasem „upoważnienia udzielane pełnomocnikom Rządu nie powinny obejmować (...) spraw zastrzeżonych ustawą do wyłącznej kompetencji ministrów”¹. W tak rozumianą „konceptję” usytuowania Pełnomocnika wpisuje się również dodawany art. 5 pkt 2a ustawy o CPK (w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 4 lit. a ustawy), który stanowi o koordynowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru otoczenia CPK „we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego”, a zatem z organem władzy publicznej, któremu podlega.

Po drugie, zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Powołany przepis statuuje zatem nakaz, „by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej”². Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2000 r. (U 6/98).

² Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

przy czym „wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”³.

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż po odbyciu pierwszego czytania projektu ustawy, w wyniku przyjęcia przez Komisję do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisję Infrastruktury niektórych poprawek zgłoszonych na ich wspólnym posiedzeniu, tekst projektu ustawy został uzupełniony m.in. o nowelizację:

- 1) art. 5 ust. 4, art. 20 ust. 5, art. 23c pkt 2 oraz art. 32a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – ujętą w art. 18 pkt 1–3 i 6 ustawy,
- 2) ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym – ujętą w art. 20 ustawy,
- 3) ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa – ujętą w art. 35 ustawy

– tj. materie, które nie były przedmiotem projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów.

Mając na uwadze, że poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”⁴, należy uznać, że przepisy art. 18 pkt 1–3 i 6, art. 20 oraz art. 35 ustawy są niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały wprowadzone do tekstu ustawy bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego. Należy również dobitnie podkreślić, że nie tylko na etapie drugiego czytania, ale również w toku prac komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią „nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy”⁵.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

⁴ *Ibidem*.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07).

Po trzecie, stosownie do dodawanego art. 17 ust. 1d ustawy o CPK (w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 9 lit. b ustawy) Spółka Celowa może pozyskiwać dane osobowe w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 i 1c tego artykułu, bezpośrednio od osób, których dane dotyczą.

Powołany przepis – z uwagi na swój blankietowy charakter – budzi zasadnicze zastrzeżenia w świetle wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności przepisów prawnych. „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”⁶. Innymi słowy, ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie przepisów pozostawiać podmiotom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu dokonywanej ingerencji, zwłaszcza w zakresie, w jakim ma ona dotyczyć osób fizycznych.

Ponadto art. 47 Konstytucji statuuje prawo „każdego” do ochrony prawnej życia prywatnego, które obejmuje swym zakresem także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji) oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Przepisy art. 51 ust. 2 i 5 Konstytucji stanowią również, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, przy czym zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji ma określać ustawa, co implikuje wymóg precyzyjnego sformułowania w niej zakresu pozyskiwanych danych osobowych.

Mając na uwadze, że treść dodawanego art. 17 ust. 1d ustawy o CPK nie pozwala na jednoznaczne zrekonstruowanie zakresu danych osobowych możliwych do pozyskiwania przez Spółkę Celową, należy uznać, że przepis ten nie respektuje powołanych wymogów konstytucyjnych. Analogiczny zarzut należy postawić dodawanemu art. 17a ust. 3 ustawy o CPK (w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 10 ustawy), który nakazuje odpowiednio stosować kwestionowany przepis w zakresie realizacji przez Spółkę Celową programów,

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r. (K 24/00).

o których mowa w ust. 1 tego artykułu.

Po czwarte, zgodnie z dodawanym art. 17a ust. 1 ustawy o CPK (w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 10 ustawy) Spółka Celowa jest uprawniona do realizacji programów skierowanych do osób zbywających nieruchomości na warunkach określonych w art. 29b ust. 1 pkt 2, obejmujących między innymi pomoc rzeczową (w szczególności związaną z przeprowadzką), zwrot kosztów poniesionych danin publicznoprawnych (w szczególności podatków i opłat związanych z nabyciem i urządzeniem nowej nieruchomości, w tym wykonywaniem robót budowlanych), a także zwrot nakładów związanych ze zmianą miejsca zamieszkania bądź prowadzenia działalności gospodarczej. Mając na uwadze status prawny Spółki Celowej jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej przez Skarb Państwa oraz przedmiot powołanych programów, należy uznać, że określanie „zasad i trybu” ich realizacji nie może być przedmiotem aktu wydanego przez Spółkę Celową, o czym stanowi ust. 4 tego artykułu. W świetle art. 87 Konstytucji za niedopuszczalne należy uznać unormowania ustawowe, które nakazują uregulować materie o charakterze powszechnie obowiązującym w akcie prawnym niemającym takiego charakteru oraz uzależniają wystąpienie określonych skutków prawnych wkraczających w sferę praw osoby od spełnienia wymagań określonych w takim akcie.

Po piąte, przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3–7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o CPK (w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 17 ustawy) budzą wątpliwości co do zgodności z art. 64 ust. 3 Konstytucji, wedle którego własność może być ograniczona w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Tymczasem powołane przepisy przewidują możliwość ustanowienia odpowiednio zakazów:

- 1) wydawania pozwoleń na budowę,
 - 2) wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla wszystkich lub wybranych zmian sposobu zagospodarowania terenu,
 - 3) prowadzenia postępowań administracyjnych i dokonywania czynności materialno-technicznych skutkujących połączeniem lub podziałem działek ewidencyjnych,
 - 4) wydzielania samodzielnych lokali mieszkalnych w budynkach,
 - 5) zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części
- które będą odnosić się do właścicieli nieruchomości położonych na obszarze otoczenia CPK, będących podmiotami prywatnoprawnymi.

Analogiczny zarzut należy postawić dodawanym przepisom art. 120n ust. 1 pkt 5–8

w związku z art. 120m ust. 2 ustawy o CPK (w brzmieniu określonym przez art. 36 pkt 58 ustawy), które statuują analogiczne zakazy w odniesieniu do właścicieli nieruchomości położonych na obszarze planu rezerwacji wyznaczonego zarządzeniem właściwego wojewody, będących podmiotami prywatnoprawnymi.

O naruszeniu istoty prawa własności można mówić wówczas, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym⁷. Powołane wyżej zakazy odnoszą się do istoty prawa własności, którą tworzą takie uprawnienia jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania nieruchomości. Wymaga bowiem podkreślenia, że „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji z 1997 r. nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw”⁸.

Po szóste, dodawane przepisy art. 31h ust. 10 oraz art. 76a ust. 11 ustawy o CPK (w brzmieniu określonym odpowiednio przez art. 36 pkt 21 i 41 ustawy) wyłączają obowiązek właściwego organu wstrzymania (z urzędu lub na żądanie strony) wykonania decyzji o udostępnieniu nieruchomości na cele badań i pomiarów oraz pozwolenia na prowadzenie prac przygotowawczych, mimo że zachodzi prawdopodobieństwo, że są one dotknięte jedną z wad nieważności wymienionych w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, tzn.:

- 1) zostały wydane z naruszeniem przepisów o właściwości;
- 2) zostały wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
- 3) dotyczą sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 4) zostały skierowane do osoby niebędącej stroną w sprawie;
- 5) były niewykonalne w dniu jej wydania i ich niewykonalność ma charakter trwały;

⁷ Np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 10 października 2000 r. (P 8/99) oraz z dnia 19 grudnia 2002 r. (K 33/02).

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. (P 11/98).

- 6) w razie ich wykonania wywołałyby czyn zagrożony karą;
- 7) zawierają wadę powodującą ich nieważność z mocy prawa.

Ustawodawca sejmowy uczynił również odstępstwa od obowiązujących zasad ogólnych w dodawanych przepisach art. 31j ust. 1 oraz art. 76a ust. 12 ustawy o CPK (w brzmieniu określonym odpowiednio przez art. 36 pkt 21 i 41 ustawy), wyłączając stosowanie art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w odniesieniu do skargi na decyzję o udostępnieniu nieruchomości na cele badań i pomiarów oraz w sprawie pozwolenia na prowadzenie prac przygotowawczych dla prac niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Tym samym po przekazaniu sądowi skargi sąd nie będzie mógł na wniosek skarżącego wydać postanowienia o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części tych aktów, choćby zachodziło niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

Powołane odstępstwa oznaczają w istocie przyzwolenie ustawodawcy na nierespektowanie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa, która wyraża się w stanowieniu prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji⁹”.

Mając na względzie powyższe argumenty, Senat odrzucił ustawę.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2005 r. (K 48/04).