



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 23 listopada 2021 r.

Opinia do ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku

(druk nr 571)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest stworzenie regulacji prawnej umożliwiającej organizację III Igrzysk Europejskich Kraków 2023, których gospodarzem zostały Miasto Kraków, Województwo Małopolskie oraz Województwo Śląskie. Wymienione podmioty oraz Polski Komitet Olimpijski, a także Stowarzyszenie Europejskich Komitetów Olimpijskich (OEC) będą stronami umowy Host City Region Contract. Zgodnie z postanowieniami tej umowy właściwe organy utworzą – zgodnie z prawem polskim – spółkę celową, która będzie pełnić rolę Komitetu Organizacyjnego Igrzysk, odpowiedzialnego za całokształt działań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem Igrzysk.

Ustawa wprowadza rozwiązania prawne mające zapewnić efektywne działanie organizatorów w zakresie sprawnego przygotowania, zorganizowania i przeprowadzenia Igrzysk, w szczególności określa:

- 1) warunki realizacji przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk oraz wskazuje podmioty, które będą mogły je realizować;
- 2) sposób finansowania lub dofinansowania niektórych kosztów organizacji Igrzysk oraz przygotowania i realizacji przedsięwzięć;
- 3) zasady udzielania i realizacji zamówień publicznych podmiotom realizującym przedsięwzięcia związane z organizacją Igrzysk;

- 4) zasady tworzenia i działania spółki celowej oraz warunki i treść umowy o powierzeniu tej spółce realizacji zadań związanych z przygotowaniem Igrzysk;
- 5) zasady obowiązujące w postępowaniach administracyjnych dotyczących realizowanych przedsięwzięć.

Zgodnie z ustawą, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk. Będą one stanowiły „cel publiczny” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) i „inwestycje celu publicznego” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.).

W myśl ustawy, przedsięwzięcia w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących dróg publicznych będą przygotowywane i realizowane zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.).

Do zamówień związanych z realizacją przedsięwzięć nie będą stosowane przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, z późn. zm.), jeżeli wartość zamówienia będzie niższa niż progi unijne w rozumieniu art. 3 tej ustawy. Jednocześnie ustawa określa kryteria udzielania zamówień.

Zgodnie z art. 7 przygotowanie i realizacja przedsięwzięć będą finansowane w szczególności ze środków:

- 1) budżetu państwa;
- 2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.

Wsparcie finansowe będzie mogło również pochodzić z dotacji celowych na ich realizację. W przypadku wsparcia finansowego w infrastrukturę sportową, transportową i lokalną organizatorzy Igrzysk będą mogli skorzystać z dofinansowania ze środków znajdujących się w dyspozycji ministrów właściwego do spraw kultury fizycznej oraz właściwego do spraw transportu, w ramach ogłaszanych przez nich programów.

Wydatki bieżące, ponoszone w latach 2021–2023 przez jednostki samorządu terytorialnego na organizację Igrzysk oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć, nie będą uwzględniane przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.). W celu spełnienia warunku, o którym mowa w art. 242 wymienionej powyżej ustawy, w latach 2021–2023 wydatki bieżące będą pomniejszane o wydatki na organizację Igrzysk oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć.

Ustawa przewiduje możliwość utworzenia przez Województwo Małopolskie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z późn. zm.) spółki celowej, której zadaniem będzie przygotowanie i realizacja przedsięwzięć oraz wykonywanie zadań związanych z organizacją Igrzysk. Kapitał zakładowy spółki celowej ma wynosić co najmniej 3 000 000 zł. W skład zarządu spółki celowej mają wchodzić nie więcej niż 4 osoby, natomiast rada nadzorcza spółki będzie składała się z 7 osób, w tym z osób wskazanych przez ministrów właściwych do spraw: kultury fizycznej, aktywów państwowych oraz finansów publicznych. Spółka ta ma w szczególności wykonywać zadania inwestora i zadania nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w tym: 1) pozyskiwać i przygotowywać dokumentację wymaganą do złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz innych niezbędnych decyzji związanych z przedsięwzięciem, a także występować z wnioskami w tym zakresie do właściwych organów oraz uczestniczyć w odpowiednich postępowaniach; 2) dysponować na cele budowlane nieruchomościami w celu przygotowania lub realizacji przedsięwzięć; 3) zawierać i nadzorować wykonywanie umów na dostawy, usługi i roboty budowlane, niezbędne do przygotowania lub wykonania przedsięwzięć oraz wykonywać inne czynności związane bezpośrednio z przygotowaniem lub wykonaniem przedsięwzięć.

Zgodnie z art. 30, spółką celową będzie mogła zostać spółka utworzona przed dniem wejścia w życie ustawy, o ile będzie ona spełniała wymogi określone w ustawie i zostanie wskazana przez Województwo Małopolskie.

Powierzenie spółce celowej realizacji zadań związanych z organizacją Igrzysk oraz przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć nastąpi w drodze umowy zawartej na piśmie między spółką a podmiotami realizującymi przedsięwzięcia tj.: jednostką samorządu

terytorialnego, organem administracji rządowej, spółką komunalną, państwową osobą prawną. Ustawa określa szczegółowo zakres przedmiotowy umowy powierzającej spółce celowej zadania związane z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć, wprowadzając przy tym szczególne wymagania w odniesieniu do umowy, którą powierzać się będzie koordynowanie i kontrolę przedsięwzięć oraz innych przygotowań do Igrzysk.

Spółka celowa będzie mogła powierzyć, w drodze umowy, wykonanie określonych czynności związanych z przygotowaniem lub realizacją przedsięwzięć właściwym przedsiębiorcom. Jeżeli wartość zobowiązania przekroczy 1 000 000 zł, netto zawarcie umowy będzie wymagało uprzedniej zgody rady nadzorczej spółki celowej.

W opiniowanej ustawie uregulowano także odrębności w zakresie postępowania administracyjnego. Zaproponowane rozwiązania mają na celu przede wszystkim skrócenie czasu trwania ewentualnych postępowań administracyjnych.

W ustawie określono, jakie dokumenty i opinie podmiot realizujący przedsięwzięcie będzie obowiązany złożyć do wojewody wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia. Wojewoda został zobowiązany do zawiadomienia, w drodze obwieszczeń, w urzędach gminy i urzędzie wojewódzkim oraz w BIP na stronach podmiotowych urzędu wojewódzkiego oraz urzędu gminy właściwego dla lokalizacji przedsięwzięcia, o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia. Właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji zawiadomienie o wszczęciu postępowania będzie doręczane na adres określony w ewidencji gruntów i budynków. Analogiczny tryb doręczeń ustawa przewiduje w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji oraz decyzji o pozwoleniu na budowę.

Decyzje administracyjne wydawane w związku z realizacją przedsięwzięć będą podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia stronie będzie przysługiwało odwołanie do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Do skarg na decyzje administracyjne wydane w związku z realizacją przedsięwzięć będą stosowane przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z uwzględnieniem przepisów opiniowanej ustawy, przy czym przekazanie akt i odpowiedzi na skargę będzie następowało w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a skargę sąd administracyjny będzie rozpatrywał w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt

wraz z odpowiedzią na skargę. Termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej będzie wynosił 2 miesiące od jej wniesienia.

Ponadto ustawa przewiduje, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a podmiot realizujący przedsięwzięcie rozpoczął budowę. Przepis art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego będzie stosowany odpowiednio. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia, po upływie 60 dni od dnia rozpoczęcia budowy, sąd administracyjny będzie mógł stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wskazanych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

W celu ograniczenia, przy realizacji przedsięwzięć, niektórych obciążeń administracyjnych związanych z uzyskiwaniem opinii i decyzji środowiskowych dokonano stosownych zmian w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.).

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 1727) z projektu umowy Host City Contract wynika, że w ramach poniesionych kosztów za prawo do zorganizowania III Igrzysk Europejskich oraz za przyznanie praw komercyjnych spółka celowa przekaze EOC świadczenie pieniężne w wysokości do 160 mln zł.

Wsparcie finansowe w 2021 r. ze środków budżetu państwa na opłatę licencyjną wyniesie do 150 mln zł i pokryje w szczególności: opłaty do Europejskich Federacji Sportowych, opłaty do Międzynarodowej Agencji Kontroli Antydopingowej, koszty administracyjne, koszty związane z działaczami EOC, koszty związane z usługami IT oraz koszty związane z firmą ATOS na świadczenie usług informatycznych.

W roku 2022 limit wydatków z budżetu państwa przeznaczony na dotacje dla spółki celowej wynosi 10 mln zł.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 42. posiedzeniu w dniu 17 listopada 2021 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1727) był przedłożeniem rządowym. W dniu 5 listopada 2021 r. Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2021 r. wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1748). Na etapie prac w komisjach nie wprowadzono do projektu zmian, które zmieniałyby projekt co do meritum.

W drugim czytaniu zgłoszonych zostało 13 poprawek (druk sejmowy nr 1748-A). Sejm uchwalił ustawę wraz z 5 poprawkami, których celem było:

- 1) stworzenie podstawy prawnej do tworzenia programu wsparcia przygotowania Igrzysk przez ministra właściwego do spraw transportu,
- 2) rezygnacja z przewidzianego w ustawie o finansach publicznych limitu kwot dotacji na finansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięć związanych z organizacją Igrzysk przez jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) umożliwienie przeniesienia przez Prezesa Rady Ministrów zablokowanych wydatków między częściami budżetu państwa, działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków nie tylko w roku 2021, ale także w roku 2022,
- 4) zmiana limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dotację dla spółki celowej w poszczególnych latach bez zmiany ogólnej kwoty tych wydatków,
- 5) zmiana terminu wejścia w życie ustawy.

Za uchwaleniem ustawy głosowało 267 posłów, 160 było przeciw, 10 wstrzymało się od głosowania.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 2 – ponieważ zdecydowano się wskazać, że to organ administracji rządowej – a nie Skarb Państwa – będzie mógł przygotowywać i realizować przedsięwzięcie, oczywiste jest, że będzie on to czynił w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku jednostki samorządu terytorialnego nie wskazano, że przedsięwzięcie przygotowuje i realizuje organ jednostki samorządu terytorialnego reprezentujący tę jednostkę.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy „reprezentujący Skarb Państwa”;

w art. 16 w ust. 2 w pkt 2 skreśla się wyrazy „reprezentującego Skarb Państwa”;

- 2) art. 2 ust. 2, art. 16 ust. 1 pkt 12, art. 19 ust. 3 – propozycja poprawek porządkujących spójniki.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w ust. 2 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

w art. 16 w ust. 1 w pkt 12 wyrazy „lub części albo” zastępuje się wyrazami „albo części oraz”;

w art. 19 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Przedsiębiorca, któremu wypowiedziano umowę, z którym rozwiązano umowę bez wypowiedzenia albo od umowy z którym odstąpiono, może żądać odszkodowania w zakresie szkody rzeczywiście poniesionej, chyba że umowa stanowi inaczej lub okoliczności stanowiące podstawę do rozwiązania umowy albo odstąpienia od umowy były zawinione przez przedsiębiorcę.”;

- 3) art. 7 ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia – z tytułu rozdziału 2 ustawy wynika, że ustawodawca rozróżnia koszty organizacji Igrzysk oraz koszty przygotowania i realizacji przedsięwzięć. W art. 7 ust. 1, który określa, z jakich źródeł będą pochodziły

środki finansowe na finansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięć, ograniczono się wyłącznie do wskazania źródeł środków na przygotowanie i realizację przedsięwzięć. Czy ustawodawca celowo wyłączył z zakresu art. 7 ust. 1 koszty organizacji Igrzysk? Przepis art. 7 ust. 3 wskazuje, że z budżetu państwa będą wydatkowane środki również na organizację Igrzysk. Podobnie art. 7 ust. 4 i 5 pośrednio wskazują, że ze środków samorządowych będą mogły być finansowane wydatki na organizację Igrzysk. Zakładając konsekwencję merytoryczną i terminologiczną ustawodawcy, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz „Przygotowanie” zastępuje się wyrazami „Organizację Igrzysk oraz przygotowanie”;

- 4) art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 – w związku z tym, że zarówno budżet państwa, jak i budżet jednostki samorządu terytorialnego są planami finansowymi, w oparciu o które gospodaruje się środkami odpowiednio państwowymi i samorządowymi (ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym, zaś uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego – rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki) oczywiste jest, że wydatki mogą być dokonywane wyłącznie w ramach limitów i tytułów wydatkowych przewidzianych w tych aktach.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w ust. 1:

a) w pkt 1 skreśla się wyrazy „ustalonych w ustawach budżetowych”,

b) w pkt 2 skreśla się wyrazy „ustalonych w uchwałach budżetowych”;

- 5) art. 7 ust. 6 i 7 – przepisy przewidują, że minister właściwy do spraw kultury fizycznej oraz minister właściwy do spraw transportu będą mogli ogłosić swoje programy wsparcia przygotowania Igrzysk, w zakresie realizacji przedsięwzięć. W związku z tym, że w myśl ustawy realizacja przedsięwzięcia jest czymś innym niż przygotowanie przedsięwzięcia oraz organizacja Igrzysk nasuwa się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby program wsparcia nie dotyczył działań odnoszących się do organizacji Igrzysk

i przygotowania przedsięwzięć? Ewentualna poprawka zostanie zaproponowana po ustaleniu intencji ustawodawcy;

- 6) art. 8 – zgodnie z tym przepisem do finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach przygotowania i organizacji Igrzysk nie znajdzie zastosowania limit kwoty dotacji, o którym mowa w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nasuwa się pytanie, czy przepis ten nie powinien się odnosić również do dotacji na przygotowanie przedsięwzięć? Zgodnie z art. 7 ust. 2 jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła otrzymać dotację celową na przygotowanie i realizację przedsięwzięcia (przedsięwzięć). Jeżeli zakres regulacji art. 8 miałby być szerszy, należałoby rozważyć przyjęcie pierwszej z niżej zaproponowanych poprawek.

Ponadto przepis jest niezgodny z § 156 Zasad techniki prawodawczej. Formułując odesłanie zewnętrzne należy wskazać pełny tytuł ustawy, a nie jego „skrót”.

Propozycja poprawki:

art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. Do dotacji celowych na przygotowanie i realizację przedsięwzięć przez jednostki samorządu terytorialnego nie stosuje się limitu kwoty dotacji, o którym mowa w art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”;

albo propozycja poprawki wyłącznie w zakresie odesłania:

w art. 8 po wyrazie „ustawy” dodaje się wyrazy „z dnia 27 sierpnia 2009 r.”;

- 7) art. 9 ust. 1 – w związku z tym, że w innych specustawach „inwestycyjnych” przewidując utworzenie spółki celowej określa się jej formę, nasuwa się pytanie, czy w przypadku opiniowanej ustawy celowo tego nie zrobiono? Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, województwo, w sferze użyteczności publicznej, może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Ewentualna poprawka zostanie zaproponowana po ustaleniu intencji ustawodawcy;

- 8) art. 13 ust. 1 pkt 1 – w związku z tym, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest wyłącznie na podstawie ustawy z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz biorąc pod uwagę, że w przypadku pozostałych decyzji wymienionych w przepisie ustawodawca nie wskazuje aktu, w oparciu o który się je wydaje, należałoby przyjąć niżej zaproponowane poprawki. W poprawce do art. 13 ust. 1 pkt 1 skreśla się także niemające żadnej wartości normatywnej i niepoprawne legislacyjnie odesłanie do odrębnych przepisów. Analogiczna uwaga odnosi się do art. 20 ust. 2 pkt 3, art. 21 ust. 7 i art. 25 ust. 3 pkt 1. W przypadku nieuwzględnienia poprawki zawartej w pkt 16 tej części opinii, **konieczna będzie również poprawka do art. 21 ust. 7.**

Propozycja poprawek:

w art. 13 w ust.1 w pkt 1 skreśla się wyrazy „wydawanej zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.)” oraz wyrazy „odrębnymi przepisami”;

w art. 20 w ust. 2 w pkt 3 skreśla się wyrazy „wydaną zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”;

w art. 25 w ust. 3:

- a) w pkt 1 skreśla się wyrazy „, wydaną zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”;
- b) w pkt 2 wyrazy „, o której mowa w pkt 1” zastępuje się wyrazami „z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.)”;

- 9) art. 13 ust. 1 pkt 4 – propozycja poprawki naprawiającej błąd językowy (spółka celowa „zawiera ... umów”).

Propozycja poprawki:

w art. 13 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

- „4) zawiera umowy na dostawy, usługi i roboty budowlane niezbędne do przygotowania lub realizacji przedsięwzięć oraz nadzoruje wykonywanie tych umów;”;

- 10) art. 13 ust. 2 – w art. 13 w ust. 1 ustawodawca przewidział, że spółka celowa wykonuje w szczególności zadania inwestora i zadania nadzoru inwestorskiego, w ust. 2 tego artykułu przesądzono, że w przypadku przygotowania i realizacji przedsięwzięcia na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w zakresie określonym w art. 13 ust. 1, podmioty realizujące przedsięwzięcia wykonują zadania i podejmują czynności przewidziane w tej ustawie dla zarządcy drogi. Nasuwa się pytanie, kto jest adresatem normy zakodowanej w art. 13 ust. 2? Miejsce przepisu w strukturze ustawy oraz odesłanie do art. 13 ust. 1 sugerują, że tym adresatem jest spółka celowa. Natomiast użyte w przepisie określenie „podmioty realizujące przedsięwzięcia” wskazuje, że adresatem będzie podmiot wymieniony w art. 2 ust. 1 (w przepisie tym określono katalog podmiotów, które mogą przygotowywać i realizować przedsięwzięcia). Jeśli adresatem ma być wyłącznie spółka celowa należałoby w przepisie mówić wyłącznie o przedsięwzięciach realizowanych przez spółkę celową. Jeżeli zaś przepis ma szerszy podmiotowo zakres, powinien być on przeniesiony do art. 3 i oznaczony jako ust. 2 w art. 3. Ewentualna poprawka zostanie zaproponowana po ustaleniu intencji ustawodawcy;

- 11) art. 14 – w związku z tym, że spółka celowa będzie spółką z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółką akcyjną (tylko takie spółki może utworzyć województwo) oraz mając na uwadze, że opiniowana ustawa nie wyłącza stosowania ustawy podstawowej z punktu widzenia funkcjonowania spółek handlowych tj. ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, oczywiste jest że ustawa ta znajdzie zastosowanie również do spółki celowej. Oczywiste jest również, że specustawa może zawierać regulacje będące *lex specialis* w odniesieniu do regulacji

podstawowych. Mając to na uwadze oraz kierując się § 4 ust. 4 oraz § 11 Zasad techniki prawodawczej, przepis art. 14 należy uznać za zbędny. Nie ma on żadnej wartości normatywnej.

Propozycja poprawki:

skreśla się art. 14;

- 12) art. 15 ust. 3 – mając na względzie art. 15 ust. 1 oraz początkowy fragment art. 15 ust. 3, a także kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę terminologiczną.

Propozycja poprawki:

w art. 15 w ust. 3 po wyrazie „przygotowania” dodaje się wyraz „, realizacji”;

- 13) art. 16 ust. 1 – w związku z tym, że spółce celowej będzie można powierzyć również zadania związane z organizacją Igrzysk oraz mając na uwadze, że do tych zadań nie odnoszą się zarówno art. 16, jak i art. 17 (przepisy te określają treść umowy powierzenia), należałoby rozważyć przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 16 w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„W umowie, w której powierzono spółce celowej zadania związane z organizacją Igrzysk lub przygotowaniem przedsięwzięć lub ich realizacją, określa się w szczególności:”;

- 14) art. 20 ust. 2 pkt 4 lit. a – w związku z tym, że w Polsce status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej nadawany jest wyłącznie w oparciu o ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, odesłanie w art. 20 ust. 2 pkt 4 lit. a do tej ustawy jest zbędne, nie ma żadnej wartości normatywnej.

Propozycja poprawki:

w art. 20 w ust. 2 w pkt 4 w lit. a skreśla się wyrazy „, zgodnie z ustawą z dnia 28 lipca

2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1301)”;

15) art. 21 ust. 3 – propozycja poprawki terminologicznej (§ 10 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki:

w art. 21 w ust. 3 w zdaniu trzecim wyrazy „wieczystego o decyzji” zastępuje się wyrazami „wieczystego o wydaniu decyzji”;

16) art. 21 ust. 7 – w związku ze zmianą art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 29 pkt 3 opiniowanej ustawy), w następstwie której art. 72 ust. 6 i 6a wymienionej ustawy będzie stosowany również do decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia, która będzie wydawana w oparciu o opiniowaną ustawę, art. 21 ust. 7, jako niemający wartości normatywnej, jest zbędny.

Propozycja poprawki:

w art. 21 skreśla się ust. 7;

17) art. 21 ust. 10 – w związku z tym, że w odniesieniu do wnioskodawcy wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia ustawodawca nie posługuje się w ustawie pojęciem „inwestor”, należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę terminologiczną.

Propozycja poprawki:

w art. 21 w ust. 10 wyraz „inwestor” zastępuje się wyrazami „podmiot realizujący przedsięwzięcie”;

18) art. 24 – w związku z tym, że zasadą jest, iż do skarg na decyzje administracyjne stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi, nakazywanie stosowania tej ustawy w odniesieniu do skarg na decyzje administracyjne wydawane na podstawie opiniowanej ustawy jest normatywnie zbędne i legislacyjnie błędne. Przepis art. 24 ust. 1 narusza § 4 ust. 4 oraz § 11 Zasad techniki prawodawczej.

Ponadto przepis art. 24 ust. 2 sugeruje, że wniesienie skargi kasacyjnej wynika z przygotowania i realizacji przedsięwzięcia. Sam proces inwestycyjny nie jest i nie może być przesłanką wniesienia skargi kasacyjnej. Skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zapewne w przepisie zastosowano skrót myślowy, a ustawodawca mówiąc o skardze kasacyjnej wynikającej z przygotowania i realizacji przedsięwzięć miał na myśli skargę kasacyjną od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, związanego z przygotowującym lub realizowanym przedsięwzięciem.

Propozycja poprawki:

art. 24 otrzymuje brzmienie:

„Art. 24. 1. Przekazanie akt i odpowiedzi na skargę na decyzję administracyjną wydaną w związku z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi.

2. Skargę na decyzję administracyjną wydaną w związku z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

3. Skargę kasacyjną od wyroku albo postanowienia kończącego postępowanie, wydanego w sprawie przygotowującego i realizowanego przedsięwzięcia, rozpatruje się w terminie 2 miesięcy od dnia jej wniesienia.”;

19) art. 26 ust. 1 – w związku z tym, że art. 21 ust. 9 pkt 9 i art. 26 ust. 1 wzajemnie do siebie odsyłają (odesłanie „zapętłone”), należy skreślić odesłanie w drugim z wymienionych przepisów.

Propozycja poprawki:

w art. 26 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, oznaczonych zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 9”;

- 20) art. 27 – jako że zasadą jest, że sprawy administracyjne rozstrzyga się w postępowaniu administracyjnym, a to regulowane jest ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, przepis art. 27 jest merytorycznie zbędny i legislacyjnie niepoprawny. Nie budzi wątpliwości, że przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego znajdą zastosowanie również w postępowaniach administracyjnych dotyczących przygotowania i realizacji przedsięwzięć. Oczywiście jest również to, że specustawa może zawierać normy szczególnie wprowadzające odstępstwa od zasad ogólnych zawartych w ustawie podstawowej jaką jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z *zasadą lex specialis derogat legis generalis* opiniowana ustawa wyłączy te normy kodeksowe, których nie da się pogodzić z regulacjami proceduralnymi zawartymi w opiniowanej ustawie. Przepis art. 27 narusza § 4 ust. 4 oraz § 11 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawki:

skreśla się art. 27;

- 21) art. 29 pkt 6, art. 80 ust. 2 zdanie drugie – propozycja poprawki redakcyjnej. Poprawka zapewnia konsekwencję terminologiczną w obrębie zmienianego przepisu.

Propozycja poprawki:

w art. 29 w pkt 6, w zdaniu drugim wyrazy „inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu” zastępuje się wyrazami „dla inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu”;

- 22) art. 31 – wobec faktu, że opiniowana ustawa nie formułuje definicji pojęcia „przedsięwzięcie” (wyraz ten jest jedynie skrótem pojęcia złożonego użytego w art. 1 ust. 1 ustawy), zaś przedsięwzięciami realizowanymi w oparciu o opiniowaną ustawę będą przedsięwzięcia wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów, które zostanie

wydane na podstawie art. 6, należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę uściślającą.

Nasuwa się także wątpliwość odnośnie do relacji pomiędzy art. 31 ust. 1 i 2. Z jednej strony do postępowań dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji, będącej przedsięwzięciem, stosowane mają być przepisy specustawy (art. 31 ust. 1). Z drugiej zaś strony do inwestycji rozpoczętej przed dniem wejścia w życie specustawy, będącej przedsięwzięciem, stosować się będzie przepisy tej ustawy dotyczące decyzji, jeżeli podmiot realizujący inwestycję wystąpi o wydanie decyzji na zasadach określonych w specustawie. Skoro do postępowań (spraw) w toku stosowane mają być nowe przepisy (przepisy specustawy) dotyczy to również decyzji rozstrzygających sprawy będące przedmiotem tych postępowań. Analiza przepisów prowadzi do wniosku, że ust. 1 albo ust. 2 w art. 31 jest zbędny. Ewentualna poprawka w tym zakresie zostanie zaproponowana po ustaleniu intencji ustawodawcy.

Poza tym w art. 31 ustawodawca niekonsekwentnie posługuje się określeniami „ustawa” i „niniejsza ustawa”, używając ich w tym samym znaczeniu (§ 10 Zasad techniki prawodawczej). Analogiczna uwaga odnosi się do art. 32 ust. 2.

Propozycja poprawek (propozycja nie uwzględnia ewentualnej zmiany odnoszącej się do relacji pomiędzy art. 31 ust. 1 i 2):

art. 31 otrzymuje brzmienie:

„Art. 31. 1. W sprawach dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji będącej przedsięwzięciem ujętym w wykazie przedsięwzięć, określonym na podstawie art. 6, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy tej ustawy.

2. W przypadku inwestycji będącej przedsięwzięciem ujętym w wykazie przedsięwzięć, określonym na podstawie art. 6, rozpoczętej przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisy tej ustawy dotyczące decyzji stosuje się, jeżeli podmiot realizujący tę inwestycję wystąpi o wydanie decyzji na zasadach określonych w tych przepisach.

3. Decyzje wydane przed dniem wejścia w życie ustawy oraz czynności dokonane przed tym dniem, w tym w postępowaniach, dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji będącej przedsięwzięciem ujętym w wykazie przedsięwzięć, określonym na podstawie art. 6, zachowują ważność.”;

w art. 32 w ust. 2 skreśla się wyraz „niniejszej”;

- 23) art. 33 ust. 3 – w opiniowanej ustawie (np. tytuł rozdziału 2) mówi się o kosztach organizacji Igrzysk, a nie o kosztach organizacyjnych Igrzysk. Kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki terminologicznej.

Nasuwa się ponadto pytanie, czy mechanizm korygujący nie powinien polegać również na ograniczeniu wydatków przeznaczonych na przygotowanie i realizację przedsięwzięć? Ewentualna poprawka w tym aspekcie zostanie zaproponowana po ustaleniu intencji ustawodawcy;

Propozycja poprawki:

w art. 33 w ust. 3 wyraz „organizacyjnych” zastępuje się wyrazem „organizacji”;

- 24) art. 34 – zgodnie z tym przepisem ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Projekt zakładał 14-dniową *vacatio legis*. W trakcie prac nad projektem Sejm zrezygnował *de facto* z okresu dostosowawczego. Powszechnie przyjmuje się, że zastosowaną w art. 34 opiniowanej ustawy formułę należy traktować (w zakresie skutków) analogicznie do formuły „ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy termin wejścia w życie ustawy odpowiada wynikającemu z art. 2 Konstytucji standardowi i jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Odpowiednia *vacatio legis* ustawy jest warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i prawa. Długość okresu dostosowawczego odpowiadać powinna przedmiotowi regulacji (im głębsza ingerencja w porządek prawny tym okres dostosowawczy powinien być dłuższy) oraz kręgowi adresatów (im mniejsza zdolność poznania/percepcji prawa po stronie adresatów tym okres dostosowawczy powinien być dłuższy). Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a **jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie**, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W dokumentach dołączonych do

projektu nie przedstawiono, z oczywistych względów, argumentów przemawiających za faktyczną rezygnacją z okresu dostosowawczego oraz nie wskazano, że przesłanki rezygnacji z *vacatio legis* zostały spełnione. W trakcie prac nad ustawą należałoby ustalić, czy termin wejścia w życie ustawy odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego. Jeśli nie, odpowiednia *vacatio legis* powinna być wprowadzona poprawką.

Jakub Zabielski

Główny legislator