

 Poczta Polska

POTWIERDZENIE NA



(00)459007734688749959

przesyłki poleconej nr



LEŚNY & W
KANCELARIA

NADAWCA:

Leśny i Wspólnicy

ul. Platanowa 15, 62-200 Gniezno

tel. 61 424 40 33, fax: 61 649 10 61

mail: kancelaria@lesny.com.pl

kod pocztowy

mięscowość

ADRESAT:

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Chrystiana
Smulca 12A
00-948 Warszawa

kod pocztowy

mięscowość

Potwierdzenie doręczenia albo zwrotu

SMS/E-MAIL

Potwierdzenie odbioru

Priorytetowa

S M L Format

Masa kg g

Opłata zł gr



Na stronie <http://emonitoring.poczta-polska.pl> można sprawdzić status nadanej przesyłki rejestrowanej.

PP S.A. nr 11

Wydział Poligrafii OI Wrocław 2023

reprezentowane przez:

r. pr. Marcina Leśnego

adw. Justynę Nowak

Kancelaria Prawna Leśny i

Wspólnicy

ul. Platanowa 15

62-200 Gniezno

WNIOSEK

O ZBADANIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ USTAWY Z DNIA 10 MAJA 2018 R. O CENTRALNYM PORCIE KOMUNIKACYJNYM oraz USTAWY Z DNIA 22 LIPCA 2022 R. O USPRAWNIENIU PROCESU INWESTYCYJNEGO CENTRALNEGO PORTU KOMUNIKACYJNEGO

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy Baranów oraz Rady Gminy Nowa Sucha, na podstawie art 191 ust. 1 pkt. 3 ustawy dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), art 33 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U 2019r., poz. 2393 ze zm.), oraz art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U 2019r., poz. 2393 ze zm.) w związku z art. 72 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17



LEŚNY & WSPÓLNICY
KANCELARIA PRAWNA

Gniezno, dnia 18 stycznia 2024r.

ODPIS

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Gmina Baranów
Urząd Gminy Baranów
ul. Armii Krajowej 87
96-314 Baranów
oraz
Rada Gminy Nowa Sucha
Urząd Gminy Nowa Sucha
Nowa Sucha 59A,
96-513 Nowa Sucha
reprezentowane przez:
r. pr. Marcina Leśnego
adw. Justynę Nowak
Kancelaria Prawna Leśny i
Wspólnicy
ul. Platanowa 15
62-200 Gniezno

WNIOSEK

O ZBADANIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
USTAWY Z DNIA 10 MAJA 2018 R. O CENTRALNYM PORCIE KOMUNIKACYJNYM oraz
USTAWY Z DNIA 22 LIPCA 2022 R. O USPRAWNIENIU PROCESU INWESTYCYJNEGO
CENTRALNEGO PORTU KOMUNIKACYJNEGO

Działając w imieniu i na rzecz Rady Gminy Baranów oraz Rady Gminy Nowa Sucha, na podstawie art 191 ust. 1 pkt. 3 ustawy dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), art 33 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U 2019r., poz. 2393 ze zm.), oraz art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U 2019r., poz. 2393 ze zm.) w związku z art. 72 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17

listopada 1964r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.Ū. z 2023 r. poz. 1550) oraz uchwały Rady Gminy Baranów Nr LXVII/379/2023 Rady Gminy Baranów z dnia 30 sierpnia 2023r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wraz z uchwałą Rady Gminy w Nowej Suchej Nr L/391/2023 z dnia 30 listopada 2023r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego na mocy udzielonego na podstawie wyżej wymienionych uchwał pełnomocnictwa, stanowiących załączniki do niniejszego pisma, **niniejszym wnoszę o:**

I. zbadanie zgodności z Konstytucją następujących przepisów ustaw:

- 1) art. 52 ust 5 oraz art. 52 ust. 6, art 46 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt) 11 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.)
- 2) art. 36 pkt 58 Ustawy z dnia 22 lipca 2022r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. 2022r., poz. 1846 ze zm.).

II. stwierdzenie, że:

- 1) art. 52 ust 5 oraz art. 52 ust. 6 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim:
 - poddaje obowiązek wydania nieruchomości na potrzeby inwestycji komercyjnych w procedurze egzekucji administracyjnej z pominięciem drogi cywilnej, tj. pozwu cywilnego o opuszczenie, opróżnienie i wydanie lokalu;
 - zobowiązuje inwestora do wskazania jedynie lokalu tymczasowego, pozbawiając osobę objętą obowiązkiem wydania nieruchomości prawa do lokalu socjalnego od właściwej gminy lub lokalu zamiennego od inwestora,
 - zobowiązuje inwestora do wskazania jedynie lokalu tymczasowego, który może być położony w innej miejscowości;
- 2) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim:
 - status prawny jednostki kształtuje władczo przez czynność materialno – techniczną w postaci zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego z pominięciem wydania decyzji administracyjnej w sprawie, od której przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji;
- 3) art. 40 ust. 2 pkt) 11 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim:
 - status prawny jednostki reguluje decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, a nie indywidualny akt administracyjny skierowany do jego adresata.

- 4) art. 36 pkt 58 ustawy z dnia 22 lipca 2022r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. z 2022r., poz. 1846 ze zm.) zmieniający dział IV ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2023r., poz. 892 ze zm.) jest niezgodny z:
- art. 16 ust. 2 oraz art. 163 w zw. z art. 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia jednostki samorządu terytorialnego istotnej części zadań publicznych z równoczesnym naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
 - art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP przez to, że nowe brzmienie art. 118 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym nie określa szczegółowych wytycznych pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym co do treści rozporządzenia Rady Ministrów określającego wykaz Inwestycji Towarzyszących - Inwestycje Towarzyszące mogą powstawać w gminie lokalizacji lotniska, jak i w całym kraju, a mają wiązać się z takimi samymi ograniczeniami praw obywateli i ingerencją w sprawy samorządów jak inwestycja lotniskowa; jednym z konstytucyjnych wymogów jest „szczegółowość upoważnienia zawartego w ustawie” pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym
 - art. 21 w zw. z art 2 Konstytucji RP poprzez brak określenia kryteriów metody wyceny nieruchomości na cele nabycia przez spółkę celową, co powoduje dowolność i arbitralność warunków rozliczeniowych przyjmowanych w transakcjach spółki celowej.

UZASADNIENIE

I.

Wstęp/stan faktyczny

Przedmiotem niniejszego wniosku jest zbadanie zgodności z Konstytucją zapisów dwóch ustaw dotyczących Centralnego Portu Komunikacyjnego:

- ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.), dalej również jako ustawa o CPK;
- ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. 2022r., poz. 1846 ze zm.)dalej również jako ustawa o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK.

Celem obu ustaw była realizacja inwestycji budowy węzła przesiadkowego między Warszawą i Łodzią, integrującej transport lotniczy (węzłowy port lotniczy), kolejowy i drogowy. W ramach tego projektu, w odległości około 37 km na zachód od Warszawy, na obszarze około 30 km² ma zostać wybudowany Port Lotniczy Solidarność, który w ramach pierwszego etapu ma być w stanie obsługiwać 45 mln pasażerów rocznie. W skład CPK mają wejść też inwestycje kolejowe: węzeł w bezpośredniej bliskości portu lotniczego i połączenia na terenie kraju, które umożliwią przejazd między Warszawą a największymi polskimi miastami w czasie nie dłuższym niż 2,5 godziny. Inwestycja powinna umożliwić stworzenie ponad 150 tys. nowych miejsc pracy. W rejonie CPK ma powstać także Airport City, w skład którego wejdą m.in. obiekty targowo-kongresowe, konferencyjne i biurowe.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu do projektu ustawy o CPK *„W toku prac analitycznych prowadzonych na potrzeby sporządzenia Koncepcji stwierdzono, że skala przedmiotowej inwestycji, jak również fakt objęcia jej ramami organizacyjnymi szeregu innych zamierzeń (Inwestycji Towarzyszących, innych Przedsięwzięć) nie pozwala na efektywne przygotowanie i realizację ogółu zamierzeń inwestycyjnych i rozwojowych w ramach istniejącego porządku prawnego. Brak szczególnych rozwiązań prawnych porządkujących i usprawniających proces realizacji Koncepcji stanowi zagrożenie dla powodzenia działań podejmowanych w oparciu o nią!...!”*


Dotychczasowe doświadczenia związane z próbami skoordynowanej realizacji dużej liczby zamierzeń inwestycyjnych skorelowanych w czasie i przestrzeni wskazują na niemożność zapewnienia właściwego poziomu koordynacji bez wprowadzenia szczególnych instrumentów zarządczych (w skali mikro- rozwiązania takie zostały wprowadzone dla gmin w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji). Przedmiotowy projekt adresuje te problemy w oparciu o przeprowadzone szerokie analizy istniejących uwarunkowań prawnych!..!”

Rozproszenie aktorów instytucjonalnych, jak i wykonawców inwestycji powiązanych w Programie, którego uchwalenie przewiduje ustawa, nakazuje podjęcie działań mających na celu wprowadzenie wspólnych reguł ładu organizacyjnego, pozwalających na skoordynowanie procesów zarządczych i ustalających Pełnomocnika w centrum tych procesów. Wyłącznie szerokie, horyzontalne działania wobec procesów infrastrukturalnych i rozwojowych, pozwolą na zapewnienie efektywnej kontroli publicznej nad tymi procesami.”

Przebieg prac nad ustawami były następujący:¹

Ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym:

¹ Źródło: sejm.gov.pl

27 kwietnia 2018	Projekt wpłynął do Sejmu - druk nr 2473
7 maja 2018	Skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu
7 maja 2018	Skierowano do opinii do organizacji samorządowych
8 maja 2018	I czytanie na posiedzeniu Sejmu Nr posiedzenia: 62 Skierowane do Komisji Infrastruktury Praca w komisjach po I czytaniu
9 maja 2018	Sprawozdanie komisji druk nr 2535 Sprawozdawca: Bogdan Rucifca Wniosek komisji załączony projekt ustawy
10 maja 2018	II czytanie na posiedzeniu Sejmu Nr posiedzenia: 62 Decyzja skierowana ponownie do komisji celu przedstawienia sprawozdania Skierowane do Komisji Infrastruktury Praca w komisjach po II czytaniu
10 maja 2018	Sprawozdanie komisji druk nr 2535-2 Sprawozdawca: Bogdan Rucifca Wniosek komisji przyjął część poprawek
10 maja 2018	Sprawozdanie komisji druk nr 2535-1 Sprawozdawca: Bogdan Rucifca Wniosek komisji przyjął część poprawek
10 maja 2018	III czytanie na posiedzeniu Sejmu Nr posiedzenia: 62 Głosowanie o całości projektu ustawy Wynik: 225 za, 190 przeciw, 4 wstrzymało się (Rozstrzygnięcie: głos nr 113) Decyzja uchwalono komenda za poprawki
11 maja 2018	Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu
16 maja 2018	Stanowisko Senatu Nie wniosł poprawek
17 maja 2018	Ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu
17 maja 2018	Prezydent podpisał ustawę
	Ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym  Uchwalono na pos. nr 62 dnia 10-05-2018

Jak wynika z przywołanych powyżej danych ustawa o CPK wpłynęła do Sejmu w dniu 27 kwietnia 2018 r., a uchwalona została 10 maja 2018 r.

Tempo prac nad oboma ustawami było więc niezwykle szybkie, co zdaniem wnioskodawcy wpłynąć mogło negatywnie na sposób przygotowania obu ustaw i miało bezpośrednie przełożenie na ich zapisy.

Rada Gminy Gmina Baranów jest bezpośrednio zainteresowana realizacją prac nad CPK, jak i podstawami prawnymi przeprowadzenia tejże inwestycji. Ustawa o CPK ma znaczenie zasadnicze dla samej Gminy, jak i jej mieszkańców albowiem realizacja inwestycji następuje na terenie Gminy Baranów. Zakres regulacji ustawy dotyczy bowiem praw podstawowych, a przede wszystkim prawa własności. W ustawie zawarto regulacje dotyczące pozyskiwania praw do nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji i ustalenia z tego tytułu odszkodowania. Uregulowania ustawy tworzą warunki bowiem warunki do nabywania nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji w drodze dobrowolnych umów oraz zamiany nieruchomości na położone poza obszarem inwestycji. W przypadku zaś kiedy w toku procesu przygotowania inwestycji nie dojdzie do porozumienia Spółki Celowej z dotychczasowym właścicielem lub użytkownikiem wieczystym przewiduje się, że nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji nabywane będą w drodze wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa lub ustanawiane będą na nieruchomościach ograniczenia w sposobie korzystania z nich. Przepisy w tym zakresie stanowią *lex specialis* w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2023, pz. 344), w związku z czym już na wstępie ustawy zastrzeżono, że w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Spełniony jest więc warunek zawarty w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP albowiem ustawa o CPK dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy. Rada Gminy jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zajmuje się sprawami pozostającymi w zakresie jej działania, o czym stanowi art 18 ustawy z dnia 8 marca 1990r. (Dz .U. 2023, poz. 40) *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. W art. 18 ust. 1 zawarta została generalna klauzula oznaczająca powierzenie przez ustawodawcę radzie gminy wszystkich publicznych spraw lokalnych będących w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten wyraża domniemanie kompetencji rady gminy, zgodnie z którym, jeśli z przepisów ustawy o samorządzie gminnym lub innych ustaw wyraźnie nie wynika, który z organów gminy jest właściwy do załatwienia określonej sprawy, to należy przyjąć właściwość rady. Inaczej mówiąc, w razie gdy przepis prawa przyznaje kompetencję organom gminy, przysługuje ona radzie gminy.

Jest powszechnie wiadomym, że już od momentu podpisania, ustawy o CPK budziły duże kontrowersje. Kontrowersje te trwają nadal i zdaniem wnioskodawcy istnieje potrzeba, by to Trybunał

Konstytucyjny wypowiedział się na temat zgodności z Konstytucją zapisów ustaw zawartych we wniosku. Wnioskodawca przeprowadził analizę zapisów ustaw i sporządził niniejszą skargę podając pod rozwagę Trybunału następujące zapisy ustaw:

II.

Zapisy ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym

1. Wnioskodawca wskazuje uwagę Trybunału na następujące zapisy ustaw objętych wnioskiem przywołując ich obowiązujące brzmienie:

- **art. 52 ust 5 ustawy o CPK**

5. Obowiązek wydania nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji, o której mowa w ust. 2, przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku Spółki Celowej.

- **52 ust. 6 ustawy o CPK**

6. W przypadku gdy:

1) decyzja, o której mowa w ust. 2, dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony przynajmniej jeden lokal mieszkalny, oraz

2) osoby zamieszkujące nieruchomość, o której mowa w pkt 1, nie posiadają innego budynku mieszkalnego albo lokalu mieszkalnego i zgłoszą ten fakt Inwestorowi

- Inwestor jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu tymczasowego, przy czym lokal ten może być położony w innej miejscowości.

- **art 46 ust.1 ustawy o CPK**

1. Z dniem doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, wszczyna się postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości.

- **art. 40 ust. 2 pkt 11 ustawy o CPK**

2. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK określa w szczególności:

11) termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez Spółkę Celową, liczony w sposób określony w art. 52 ust. 1, nie krótszy niż 120 dni; na wniosek Inwestora organ wyznacza dłuższy termin wydania nieruchomości dla określonych w decyzji obszarów.

Wnioskodawca wskazuje, że:

1) art. 52 ust 5 oraz 52 ust. 6 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim:

- poddaje obowiązek wydania nieruchomości egzekucji administracyjnej z pominięciem drogi cywilnej, tj. pozwu cywilnego o opróżnienie i wydanie lokalu;
- zobowiązuje Inwestora do wskazania lokalu tymczasowego, pozbawiając osobę objętą obowiązkiem wydania nieruchomości prawa do lokalu socjalnego od Gminy
- zobowiązuje Inwestora do wskazania lokalu tymczasowego, który może być położony w innej miejscowości;

Wnioskodawca konstruując powyższy zarzut podkreśla, że sytuacja podmiotu, który zobowiązany jest do opróżnienia i wydania lokalu zgodnie z ustawą o CPK jest w gorszej sytuacji aniżeli osoba zobowiązana do opróżnienia lokalu z innej przyczyny. Osoba ta eksmitowana jest nie na podstawie wyroku sądu w ramach postępowania cywilnego, lecz obowiązek opróżnienia lokalu wynika z decyzji administracyjnej. Orzekając eksmisję z lokalu mieszkalnego sąd zgodnie z art 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie Gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. 2023r., poz. 725 ze zm.) orzeka o prawie do lokalu socjalnego. Lokal ten dostarcza Gmina. Ustawa o CPK zobowiązuje w takim przypadku Inwestora, nie Gminę, a uprawnionemu zapewnia jedynie lokal tymczasowy, który zgodnie z prawną definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów ma niższy standard aniżeli lokal socjalny, jest to bowiem *pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane*. Dodatkowo ustawa o CPK stanowi wprost, że lokal ten może być położony w innej miejscowości.

Zapisy ustawy o CPK wprowadzają więc nierówność sytuacji prawnej podmiotów eksmitowanych. Brak jest racjonalnego uzasadnienia pozbawienia osoby eksmitowanej w związku z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego prawa do lokalu od Gminy i zapewnienie takiej osobie jedynie lokalu tymczasowego, i to położonego w innej miejscowości,

Podkreślić przy tym należy, że dla projektu CPK przyjęto, iż stanowi on inwestycje celu publicznego. Artykuł 3 ust.1 ustawy o CPK stanowi bowiem, że „Realizacja Inwestycji i Inwestycji Towarzyszących stanowi cel publiczny w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344”). Tymczasem inwestycja ta składa się również z inwestycji o charakterze komercyjnym nie stanowiących formy działalności państwa. Jako przykład podać należy budowę lotniska, hoteli, parkingów, budynków komercyjnych, W konsekwencji na bazie ustawy o CPK dojdzie do sytuacji, gdy spółki tworzone w ramach CPK

skorzystają z przymusu państwowego realizowanego w ramach egzekucji administracyjnej a inwestor inwestycji prywatnej realizować będzie swoje uprawnienia w ramach egzekucji chroniącej prawa do nieruchomości mieszkaniowej nawet dla osoby zajmującej ją bez tytułu prawnego.

W praktyce dochodzi do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów i ich pokrzywdzenia w przypadku eksmisji zgodnie z ustawą o CPK.

2) art. 46 ust. 1 ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim:

status prawny jednostki kształtuje zawiadomienie o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, z pominięciem wydania decyzji administracyjnej w sprawie, od której przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji;

Zgodnie z ustawą o CPK status prawny jednostki wynika z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK. W sprawie nie jest wydawana decyzja administracyjna a jedynie wszczynane jest postępowania dotyczące wysokości odszkodowania. Tak więc właściciel nieruchomości jest stroną postępowania dotyczącego wysokości należnego mu odszkodowania, nie ma jednak żadnej możliwości odwołania się co do pozostałych kwestii, np. podziału nieruchomości czy terminu wydania nieruchomości. Właściciel ma więc jedynie aktywny udział w postępowaniu o ustalenie wysokości odszkodowania, pozostałe istotne dla niego kwestie rozstrzygane są bez jego udziału.

Zawiadomienie wysyłane do osoby zainteresowanej dotyczy innego aktu prawnego tj. decyzji lokalizacyjnej. Decyzja ta nie jest adresowana do tej osoby a jednak rozstrzyga się w niej władczo i jednostronnie o prawach i obowiązkach osób nie będącej jej bezpośrednim adresatem. Adresaci nie mają więc możliwości weryfikacji zarzutu w administracyjnym toku instancji.

Odmienne postępowanie przyjęte zostało np. na bazie lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie art 50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023, poz. 977). Stronami w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego na bazie przedmiotowej ustawy - a konsekwentnie również w przedmiocie stwierdzenia nieważności takiej decyzji - są: inwestor, który nie musi mieć tytułu prawnego do nieruchomości, której wniosek dotyczy oraz właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych inwestycją. Stronami tego postępowania mogą być również właściciele i użytkownicy wieczystości działek sąsiednich oraz, w zależności od okoliczności, właściciele i użytkownicy wieczystości działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji. O interesie prawnym tych ostatnich przesądza jednak

zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości.

3) art. 40 ust. 2 pkt) 11 jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP – w zakresie, w jakim:

status prawny jednostki reguluje decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, a nie indywidualny akt administracyjny skierowany do jego adresata.

Powyższy zarzut sprowadza się przyjęcia w ustawie dowolności w zakresie terminu do wydania nieruchomości określając je termin minimalny tj. 120 dni, bez określenia przesłanek do ustalenia terminu w konkretnej sprawie. Ustawodawca określa termin wydania nieruchomości w decyzji o lokalizacji inwestycji w zakresie CPK, tj. w akcie o charakterze generalnym, jednocześnie określając sytuację indywidualną osoby niebędącej bezpośrednim adresatem decyzji.

2. Zdaniem wnioskodawcy wyżej wymienione zapisy ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym są niezgodne z art 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji RP.

Artykuł 2 Konstytucji RP wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego wyraża w istocie trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Zasada demokratycznego państwa prawnego od początku jej obowiązywania w polskim porządku prawnym była traktowana jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada ta „*wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego*

postępowania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K – K 27/00). Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt TK – P 3/00).

Artykuł 7 Konstytucji RP statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Głosi ona, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruując ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe). Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Zasada legalizmu ma wyłącznie charakter formalny. Wymagania materialne dotyczące treści prawa leżącego u jej podstaw wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, który musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ „dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. sygn. K 35/08). Wymóg działania na podstawie prawa i w jego granicach nie oznacza, że owa podstawa prawna zawsze musi być jednolicie ukształtowana. W praktyce w zależności od tego, jakiego obszaru spraw dotyczą działania organów państwa, przepisy prawne mogą formułować dodatkowe wymagania dotyczące podstawy prawnej owego działania. Działania ograniczające prawa i wolności jednostki, w tym również działania o charakterze prawnokarnym i prawnopodatkowym, mogą być dokonywane wyłącznie na podstawie ustawy (zasada wyłączności ustawowej). Upoważnienia ustawowego wymagają również akty prawa podustawowego, a w przypadku rozporządzeń ustrojodawca sformułował nawet wymóg upoważnienia szczegółowego. Zasadę legalizmu rozwijają również dwie bardziej ogólne zasady konstytucyjne, a mianowicie zasada

zgodności prawa stanowionego z Konstytucją (art. 8) oraz zasada przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9).

Wyrażona w art. 32 ustawy zasadniczej zasada równości stanowi element kultury prawnej od czasów starożytnych. Jej współczesne znaczenie wiąże się przede wszystkim z cechą powszechności prawa. Równość uzasadnia zasadę powszechności prawa. Z drugiej strony powszechność prawa stanowi instrument realizowania zasady równości. Dla określenia treści konstytucyjnej zasady równości istotne znaczenie ma zasada sprawiedliwości społecznej z art. 2 oraz zasada wolności z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada sprawiedliwości – w szczególności wynikające z niej formuły sprawiedliwości dystrybtywnej, np. każdemu według potrzeb czy według zasług – determinuje rozumienie równości oraz uzasadnia dokonywane od niej odstępstwa (wyro Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 487/20). Natomiast zasada wolności współwyznacza granice realizowania zasady równości. Ustanawianie instytucji prawnych mających gwarantować równość może bowiem prowadzić do ograniczania wolności (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn.– III PK 62/18). Zasada równości stanowi zasadę ustrojową, zasadę ogólną mającą znaczenie dla całego katalogu praw konstytucyjnych oraz publiczne prawo podmiotowe do równego traktowania. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że jest to prawo drugiego stopnia, gdyż najczęściej określa sytuację prawną osoby w połączeniu z innymi wolnościami lub prawami konstytucyjnymi (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001–SK 10/01).

Prima facie należałoby przyjąć, że zasada równości nakazuje stanowienie norm o takiej samej treści dla wszystkich osób oraz identyczne ich stosowanie w konkretnych przypadkach. Takie rozumienie równości należy odrzucić, gdyż prowadzi ono do naruszenia zasady sprawiedliwości. Porównanie sytuacji faktycznej dwóch lub więcej osób prowadzi do wniosku, że nie ma dwóch osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Z prawnego punktu widzenia nie należy brać pod uwagę wszystkich cech danej osoby, tylko takie, które mają znaczenie dla danej regulacji prawnej. W oparciu o takie cechy, określane jako cechy relewantne, możemy określić, które osoby znajdują się w takiej samej sytuacji i powinny być przez prawo potraktowane tak samo. W pewnych przypadkach określenie cech relewantnych, istotnych, nie nastręcza trudności. Niekiedy może to jednak wywoływać wiele wątpliwości. Dla określania tego rodzaju cech znaczenie ma konstytucyjna aksjologia. Przykładowo, wobec osób pełniących funkcje publiczne dopuszczalne są dalej idące ingerencje w ich prywatność niż wobec osób, które takich funkcji nie pełnią. Trybunał Konstytucyjny w jednym z pierwszych orzeczeń, uwzględniając powyższe zależności, uznał, że równość wymaga, by osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji – odmiennie (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. – U 7/87). Ta definicja zasady

równości zachowuje aktualność pod rządami obowiązującej Konstytucji. Kluczowe jest ustalenie cech lub cechy istotnej przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne. Rozumienie zasady równości musi uwzględniać dziedzinę stosunków, której dotyczy regulacja. Dopuszczalność różnicowania zależy też od rodzaju wolności lub prawa, w obrębie której następuje. Im słabsza ochrona danego prawa, tym większa swoboda ustawodawcy w różnicowaniu podmiotów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05). Zawsze jednak cecha relewantna, w oparciu o którą wyodrębniamy grupę osób, musi mieć związek z celem i zasadniczą treścią ustawy (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego – z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt K 40/04). Przykładem odmiennego traktowania może być szczególnie traktowanie kombatanów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 r. – K 12/02). Zasada równości odnosi się również do cudzoziemców (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2022 r., sygn. akt – II FSK 801/19; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. II USKP 77/21). Niedopuszczalne jest stosowanie kryterium miejsca zamieszkania w postępowaniu rekrutacyjnym do szkoły, jeśli szkoła nie ma ustalonego obwodu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 2915/21). Brak podstaw do odmiennego traktowania odpraw wypłaconych z tego samego tytułu na podstawie ustaw i na podstawie układów zbiorowych pracy i porozumień kończących spory zbiorowe (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt II FSK 503/18). Podmioty charakteryzujące się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą winny być traktowane jednakowo. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym wypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 31 marca 2021 r., sygn. III AUa 555/20).

Konstytucyjnie dopuszczalna jest sytuacja, w której różnicowanie nastąpi w obrębie grupy osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Jest to możliwe ze względu na konieczność realizacji zasad konstytucyjnych, o ile ograniczenie zasady równości dokonywane jest z zachowaniem zasady proporcjonalności. Ograniczenie dokonane jest za pomocą środka przydatnego do realizacji zasady konstytucyjnej usprawiedliwiającej to ograniczenie, środek ten jest konieczny, czyli nie ingeruje nadmiernie w równość, oraz zachowana jest proporcjonalność *sensu stricto* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 r. sygn. K 35/99 oraz z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04). Odstąpienie od zasady równości może pogarszać lub poprawiać sytuację określonych podmiotów.

III.

Zapisy ustawy o usprawnieniu procesu Centralnego Portu Komunikacyjnego

Na mocy art 36 ust. 58 ustawy z dnia 22 lipca 2022r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. 2022r., poz. 1846 ze zm.), nadano nowe brzmienie działu IV ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

W ocenie wnioskodawcy zmiana ta jest niezgodna z:

- art. 16 ust. 2 oraz art. 163 w zw. z art. 2 Konstytucji RP przez to, że pozbawia jednostki samorządu terytorialnego istotnej części zadań publicznych z równoczesnym naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Jak wskazuje się w komentarzach: „Konstytucyjną podstawę uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej trafnie przedstawia Trybunał Konstytucyjny: „Realizując art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną «władzą», lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13). Pojęcie władzy publicznej było dotychczas interpretowane głównie na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. – SK 18/00). Uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej dotyczy przede wszystkim władzy wykonawczej. Może ono odbywać się w różnych formach prawnych. Wykonywanie władzy publicznej nie ogranicza się do podejmowania aktów władczych, gdy organy samorządu wykonują imperium. Obejmuje ono również formy niewładcze, gdy organy samorządu działają w sferze dominium. Samorząd nie prowadzi jakiegokolwiek innej działalności poza sprawowaniem władzy publicznej. Działanie w sferze horyzontalnej, np. zawieranie umów cywilnoprawnych, także jest sprawowaniem władzy publicznej. Organom samorządu terytorialnego może przysługiwać szeroki zakres władzy

dyskrecjonalnej, nie mogą one jednak działać arbitralnie. Działają zawsze na podstawie i w granicach prawa.

Samorządowi terytorialnemu powinna przysługiwać istotna część władzy publicznej. Konstytucja nie określa jednak wprost jej zakresu. Ze względu na zasadę pomocniczości administracja rządowa nie powinna wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty mieszkańców. Ustawodawca, określając zakres, sposób i formy wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego, powinien wyważyć interesy lokalne oraz interes ogólnonarodowy. Ważenie to powinno być podstawą rozdzielenia przez ustawodawcę kompetencji między poszczególne szczeble samorządu i administrację rządową (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05). Wykonywanie istotnej części władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność statuuje zasadę samodzielności samorządu terytorialnego: *„Art. 16 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Wynika stąd wniosek, że w pojmowaniu istoty samorządu terytorialnego należy kłaść nacisk na przymiot jego samodzielności, a więc niezależności od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej). Samodzielność organizacyjno-ustrojowa j.s.t. jest bowiem istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. Art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wymaga jednocześnie od ustawodawcy, aby podział ten był realny, ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13). Ogólnie sformułowane konstytucyjne dyrektywy wyznaczania części zadań publicznych przynależnych jednostkom samorządu terytorialnego uzupełnione zostały wymogiem formalnym. Zadania te powinny być określone w ustawach. Sformułowanie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP „w ramach ustaw” dopuszcza regulowanie wskazanej powyżej problematyki w rozporządzeniach wykonawczych do ustaw. W rozporządzeniach mogą być jednak regulowane kwestie mniej istotne. Sformułowanie „w ramach ustaw” należy interpretować w związku z art. 87 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, wyrażających zasadę wyłączności ustawy jako podstawę działania samorządu terytorialnego.

Treść art 16 ust. 2 Konstytucji RP uzupełnia jej artykuł 163, a szczególnie rozumienie sformułowania: *„przysługującą mu (tj. samorządowi terytorialnemu) w ramach ustaw istotną część zadań publicznych”*. Z komentowanego przepisu wynika – nieco odmienne niż z art. 16 ust. 2 – założenie, że zadania samorządu terytorialnego nie muszą być określone w „pozytywnych” przepisach rangi ustawowej. Konstytucja i ustawy zasadniczo te zadania ograniczają.

Komentowany przepis można określić jako swego rodzaju klauzulę generalną, choć nie ma ona charakteru odsyłającego. W ograniczonym zakresie podlegać on może bezpośredniemu stosowaniu, a wobec sformułowań ustawowych jego praktyczne znaczenie normatywne jest dość ograniczone.

W orzecznictwie sądowym przepis ten traktowany jest jako jedna z podstaw zasady samodzielności samorządu terytorialnego, szczególnie samodzielności w stanowieniu prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. II GSK 413/20, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2020 r., sygn. II GSK 462/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. II SA/OI 706/19).

Art. 36 pkt) 58 11 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.), pozbawia jednostki samorządu terytorialnego możliwości decydowania o kluczowych aspektach związanych z inwestycją, takich jak planowanie przestrzenne czy zarządzanie środkami publicznymi, wydaje się być w sprzeczności z zasadą samostanowienia, jaką gwarantuje art. 16 Konstytucji RP.

Naruszenie to jest poważne, ponieważ ogranicza autonomię samorządów w zakresie, który jest dla nich kluczowy. Planowanie przestrzenne i zarządzanie środkami publicznymi to dwie zasadnicze funkcje, które samorządy wykonują w ramach swojej autonomii. Ograniczenie tych funkcji narusza nie tylko literę, ale i ducha art. 16 Konstytucji RP.

Przez niejasną definicję „*Inwestycji*” oraz „*Inwestycji Towarzyszącej*”, przepisy w istocie pozwalają dowolnemu podmiotowi realizować inwestycję w wybranym miejscu oraz w dowolnym czasie przy wykorzystaniu wszystkich ograniczeń praw obywateli i to bez względu na realne powiązanie z CPK. Taka redakcja przepisów stwarza nieuzasadnione uprzywilejowanie oraz może prowadzić do licznych nadużyć. Unormowania te nie tylko naruszają zasadę proporcjonalności, ale również zasadę demokratycznego państwa prawa i zasadę sprawiedliwości społecznej.

Artykuł 36 pkt) 58 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.) stanowi istotne ograniczenie dla samorządów terytorialnych, pozbawiając je części zadań publicznych. Jest to kwestia, która wymaga analizy z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Zgodnie z komentarzami do Konstytucji RP, zasada proporcjonalności wymaga, aby ograniczenia były "*konieczne w demokratycznym państwie*" i nie naruszały "*istoty wolności i praw*". W tym kontekście, kluczowe jest zrozumienie czy ograniczenia nałożone na samorządy przez ustawę o CPK są rzeczywiście konieczne i czy nie naruszają ich konstytucyjnej autonomii.

Autonomia samorządu terytorialnego jest chroniona przez art. 164 Konstytucji RP, który stanowi, że "Samorząd terytorialny uczestniczy w wykonywaniu zadań publicznych na zasadach i w granicach określonych w ustawach". Ograniczenie tej autonomii przez przeniesienie zadań na rzecz Centralnego Portu Komunikacyjnego musi być więc dokładnie przeanalizowane pod kątem zasady proporcjonalności.

Po pierwsze, należy zadać pytanie, czy ograniczenie to jest konieczne dla realizacji celów publicznych, takich jak rozwój infrastruktury transportowej. Jeżeli tak, to czy nie można było osiągnąć tych celów w inny, mniej inwazyjny sposób?

Po drugie, czy ograniczenie to nie narusza istoty autonomii samorządowej? Czy pozbawienie samorządu części zadań publicznych nie jest równoznaczne z naruszeniem jego konstytucyjnej roli?

Po trzecie, czy istnieje adekwatna kompensacja dla samorządów za przeniesienie na rzecz CPK części zadań? Brak takiej kompensacji należy uznać za naruszenie zasady proporcjonalności.

Zdaniem wnioskodawcy odpowiedź na zadane powyżej pytania jest przecząca, co wprost nakazuje przyjęcie naruszenia Konstytucji przez ustawę.

- art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP przez to, że nowe brzmienie art. 118 ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. 2023r., poz. 892 ze zm.) nie określa szczegółowych wytycznych pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym co do treści rozporządzenia Rady Ministrów określającego wykaz Inwestycji Towarzyszących. Mogą one powstawać w gminie, jak i w całym kraju, a mają wiązać się z takimi samymi ograniczeniami praw obywateli i ingerencją w sprawy samorządów jak inwestycja lotniskowa;

Zmienione brzmienie art. 118 ust. 1 i 2 ustawy o CPK jest następujące:

Art. 118. 1. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz realizowanych przez Inwestorów Inwestycji Towarzyszących, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Inwestycji i jej otoczenia, rozwoju krajowego systemu transportowego i przesyłowego, jak również rozwoju i integracji aglomeracji oraz jednostek samorządu terytorialnego, powiązanych z Inwestycją.

2. Inwestycje Towarzyszące zawarte w wykazie, o którym mowa w ust. 1, mogą obejmować w szczególności zamierzenia inwestycyjne w zakresie:

1) linii kolejowych, pozostałej infrastruktury kolejowej oraz obiektów infrastruktury usługowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;

2) dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

3) ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;

4) lotnisk użytku publicznego oraz urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego;

5) urządzeń wodnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne;

6) rurociągów ropy naftowej lub produktów naftowych wraz z infrastrukturą niezbędną do obsługi w rozumieniu ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.

Zmienione brzmienie art. 118 ustawy o CPK nie określa szczegółowej treści rozporządzenia, tymczasem jednym z konstytucyjnych wymogów jest „szczegółowość upoważnienia zawartego w ustawie” pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. Każde upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99). Norma prawna określająca niezbędne elementy upoważnienia do wydania rozporządzenia może być uregulowana w kilku jednostkach redakcyjnych (przepisach) ustawy (TK – K 12/11). Uchylenie bądź zmiana (nowelizacja) upoważnienia jest równoznaczna z utratą mocy obowiązującej rozporządzenia, które było wydane na jej podstawie (TK – P 4/05, K 20/99, P 22/05, K 25/06). Rozporządzenie nie może być zmieniane bądź uchylane za pomocą ustawy. Szczegółowość przedmiotowa upoważnienia do wydania rozporządzenia wynika z zakazu stanowienia upoważnień blankietowych, czyli takich, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej rozporządzeniodawcy i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i tematyką ustawy. Wymóg ten ma przeciwdziałać przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06). Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia to inaczej obowiązek zamieszczenia w nim wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Wytyczne muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być ujęta w rozporządzeniu. Mogą przybierać różną postać redakcyjną, w szczególności mogą mieć charakter „negatywny” (wykluczenie pewnych rozwiązań prawnych lub kierunków regulacyjnych) lub

„pozytywny” (wskazanie kryteriów, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia, zobowiązanie do zrealizowania określonych celów normatywnych). „Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i (...) zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99). Minimalne konstytucyjne wymogi odnośnie do szczegółowości wytycznych nie mają charakteru stałego; ich wyznaczenie zależy od regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. Wytyczne nie powinny być rekonstruowane z aktów prawa UE.

- art. 21 ust.1 i 2 w zw. z art 2 Konstytucji poprzez brak określenia kryteriów metody wyceny nieruchomości na cele nabycia przez spółkę celową, co powoduje dowolność i arbitralność warunków rozliczeniowych przyjmowanych w transakcjach spółki celowej.

Artykuł 21 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Charakter tego przepisu jako zasady ustrojowej oznacza, że inne przepisy konstytucyjne (a zwłaszcza te, które dotyczą własności i innych praw majątkowych) muszą być interpretowane i stosowane na tle treści wynikających z art. 21 ust. 1. Z jednej strony oznacza to, że – choć art. 21 ust. 1 mówi tylko o „własności i prawie dziedziczenia” – zasadne jest powoływanie tego przepisu (wraz z art. 64) także dla ochrony innych praw majątkowych wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00; z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00). Z drugiej jednak strony powoduje to, że zasada ustrojowa wyrażona w art. 21 ust. 2 „spełnia kluczowe znaczenie w procesie poszukiwania wzorca konstytucyjnego (...), o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony własności (...) takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98; podobnie wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 11 maja 1999 r., P 9/98 i z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98). Sugeruje to, że orzekanie o prawie do ochrony własności powinno opierać się przede wszystkim na bardziej szczegółowej normie art. 64, ale warto zauważyć, że w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego widoczne jest jednoczesne powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli.

Sformułowanie art. 21 ust. 1 akcentuje obowiązek Rzeczpospolitej (więc – wszystkich władz publicznych) do „ochrony” własności i prawa dziedziczenia, czyli przedmiotowy aspekt tego przepisu. Rozumieć to należy w ten sposób, że „zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności, określenie środków ochrony własności), jak i faktyczne czynności organów państwa,

mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98; podobnie wyrok z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98; z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00 i z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00). To samo, *mutatis mutandis*, odnosi się do prawa dziedziczenia.

Obowiązek „ochrony” należy więc utożsamiać z gwarancją istnienia i poszanowania własności i trzeba go rozumieć szeroko, tzn. zarówno w aspekcie negatywnym (jako zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne we własność innych osób oraz nakaz ochrony przed takim wkraczaniem ze strony osób trzecich), jak i pozytywnym (jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający zarówno nabywaniu własności, niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa, zbywaniu go oraz dziedziczeniu). Odpowiednio doktryna odróżnia zachowawczy i instytucjonalny aspekt gwarancji własności (Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31–32).

Nakaz ochrony własności i prawa dziedziczenia wynika także z art. 64 ust. 1 (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uwaga 13 do art. 64, [w:] *Konstytucja*, t. II, Warszawa 2016r.). Niemniej na tle, podmiotowo zorientowanego, ujęcia art. 64 stanowi on jedynie konsekwencję czy dopełnienie treści w nim zawartych. Natomiast art. 21 ust. 1 nie tylko nakaz ten eksponuje, ale też nadaje mu znacznie szerszy zakres, bo odnosi go nie tylko do konkretnej własności konkretnych podmiotów, ale również do samej zasady własności jako fundamentu porządku społecznego Rzeczypospolitej.

Artykuł 21 ust. 1 traktuje też własność i prawo dziedziczenia w kategorii praw podmiotowych. Znajduje to częściowo wyraz w językowym sformułowaniu tego przepisu, jako że mówi on wyraźnie o „prawie” dziedziczenia. Wprawdzie zasadniczy nacisk redakcyjny położony jest na stronę przedmiotową (nakaz „ochrony”), ale – *implicite* – wskazuje się, że ochrona ta odnosi się do jednego z praw podmiotowych jednostki. Własność w ujęciu typologii przyjętej w konstytucji z 1997 r. ma niewątpliwie charakter wolności człowieka (więc – nie tylko obywatela).

Wnioskodawca wskazuje, że w ustawie brak jest określenia kryteriów metody wyceny nieruchomości przeprowadzonych tak przez rzeczoznawców majątkowych, jak również metod określania docelowych cen zakupu nieruchomości. Ogólną regułą nabywania nieruchomości na cele publiczne jest, określenie ich wartości przy zastosowaniu poszczególnych metod i technik wyceny określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 555). Podkreślenia wymaga okoliczność, iż dla zakupów nieruchomości na cele lotniska cywilnego brak jest w Polsce wcześniejszych transakcji tego typu. Dlatego też odwoływanie się do warunków innych transakcji jest również niemożliwe. Nie zmienia to jednak ogólnego wymogu, iż tryb wyceny nieruchomości zakupywanych ze środków publicznych, jak również dopłat do ich zakupu stosowanych przez CPK w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć też powinien mieć podstawy prawne określone w przepisach

prawa. Powyższe stanowisko dotyczy tak sporządzania operatów szacunkowych na potrzeby transakcji zakupu nieruchomości przez CPK, jak również korzystania przez tą spółkę ze szczególnych uprawnień określonych w art. 29b ustawy z dnia 10 maja 2018r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354)

Z kolei z informacji napływających do Rady Gminy Baranów od jej mieszkańców wynika, iż poszczególne transakcje spółki CPK w ramach PDN cechuje dowolność i arbitralność warunków rozliczeniowych przyjmowanych w transakcjach spółki.

Niniejszą skargę postanowiła do Trybunału Konstytucyjnego w trybie współuczestnictwa formalnego wraz z Radą Gminy Baranów wystosować również Rada Gminy w Nowej Suchej.

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania przed Trybunałem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego”. Natomiast na podstawie art. 72 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550) „kilka osób może w jednej sprawie występować w roli powodów lub pozwanych, jeżeli przedmiot sporu stanowią roszczenia lub zobowiązania jednego rodzaju, oparte na jednakowej podstawie faktycznej i prawnej, jeżeli ponadto właściwość sądu jest uzasadniona dla każdego z roszczeń lub zobowiązań z osobna, jako też dla wszystkich wspólnie (współuczestnictwo formalne)”. De lege lata niniejszą skargę może również złożyć Rada Gminy w Nowej Suchej wraz z Radą Gminy Baranów.

W tym stanie wnosi się jak w petitum wniosku.

Adwokat
Justyna Nowak
Justyna Nowak