



Opinia
do ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej
UEFA EURO 2012
(druk nr 531)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest określenie zasad przygotowania finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. W ustawie określono w szczególności warunki realizacji przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia turnieju finałowego (przedsięwzięcia te będą celami publicznymi i inwestycjami celu publicznego) oraz realizacji innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia tego turnieju.

Rada Ministrów została zobligowana do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu przedsięwzięć Euro 2012, które będą realizowane na zasadach określonych w ustawie oraz ustanowienia programu wieloletniego w celu przygotowania i wykonania tych przedsięwzięć. Odpowiedzialnym za realizację przedsięwzięć będzie minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu.

Ustawa określa zasady tworzenia i działania spółek celowych na potrzeby przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012. Spółki takie będą tworzone przez Skarb Państwa oraz będą mogły być tworzone przez miasta gospodarzy Euro 2012. Przedmiotem działalności takich spółek będzie przygotowanie lub wykonanie przedsięwzięć Euro 2012 albo koordynowanie i nadzorowanie takich przedsięwzięć. Spółka celowa będzie realizowała zadania w oparciu o umowę zawartą ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie transportu publicznego. Uprawnienia nadzorcze w stosunku do takich spółek będzie

sprawował minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu albo w przypadku spółki utworzonej przez miasto – prezydent miasta.

W ustawie znalazły się również przepisy dotyczące lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012 oraz nabywania nieruchomości dla realizacji tych przedsięwzięć (uregulowano m.in. problematykę postępowania wywłaszczeniowego przeprowadzanego na potrzeby Euro 2012).

Ponadto, ustawodawca sejmowy sformułował szczegółowe rozwiązania w zakresie procedury administracyjnej. Przewidziano w szczególności natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnych wydanych w związku z realizacją przedsięwzięć Euro 2012 oraz ograniczono możliwość stwierdzenia nieważności takich decyzji.

Przedmiotowa ustawa znowelizowała również ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, obligując Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do nieodpłatnego przekazania ministrowi właściwemu do spraw sportu i kultury fizycznej, na jego wniosek, w trwałe zarząd i na czas nieoznaczony, nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia turnieju finałowego Euro 2012. Przepis ten stosować się będzie do dnia 31 grudnia 2012 r.

Zgodnie z przepisem końcowym ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 47. posiedzeniu w dniu 7 września 2007 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie prac w Sejmie przede wszystkim dodano przepisy umożliwiające miastom gospodarzom Euro 2012 tworzenie spółek celowych. Sejm dodał również przepis zmieniający ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 i 4 – zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (zwanymi dalej "ZTP") przepisy ogólne ustawy powinny w sposób zupełny określać m.in. zakres spraw regulowanych ustawą (zakres przedmiotowy). Adresat normy prawnej powinien mieć pewność, że ustawa reguluje wyłącznie i w sposób kompletny to, co ustawodawca założył w przepisie ogólnym. Niemniej zakres przedmiotowy opiniowanej ustawy w zasadniczej części zostanie sformułowany w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 4, a nie w ustawie. Co więcej do projektu ustawy nie załączono projektu rozporządzenia,

które będzie wydane na podstawie tego przepisu (mimo, że taki obowiązek wynika m.in. z art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu; wskazane rozporządzenie jest niewątpliwie podstawowym aktem wykonawczym). W efekcie Parlament debatuje nad ustawą nie mając pełnej wiedzy o przedsięwzięciach, które realizowane będą w oparciu o tą ustawę.

- 2) art. 8 ust. 2 – w związku z ust. 2 rodzi się pytanie, o jakich uprawnieniach prezydenta w stosunku do spółki celowej utworzonej przez miasto gospodarza stanowi ten przepis? Zgodnie z §156 ust. 3 ZTP posługując się odesłaniem w celu zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, należy w przepisie odsyłającym wskazać zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazać przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. W przeciwnym razie przepis odsyłający może budzić wątpliwości interpretacyjne, co więcej ustawodawca przesuwając adresata normy prawnej ciężar wyinterpretowania normy zgodnej z jego wolą. Ponadto niejednoznaczny przepis może utrudniać wykształcenie się jednolitej praktyki jego stosowania.
- 3) art. 9 ust. 2 - wobec precyzyjnego określenia składu rady nadzorczej spółki celowej w art. 9 ust. 3 i 4 , przepis art. 9 ust. 2 wydaje się zbędny.

Propozycja poprawki:

- w art. 9 skreśla się ust. 2;

- 4) art. 11 ust. 1 – w przepisie tym przewidziano okoliczności, w których Skarb Państwa **może** rozwiązać spółkę celową. Niemniej, biorąc pod uwagę treść art. 11 ust. 3, wydaje się, że przepis art. 11 ust. 1 powinien być sformułowany w sposób wskazujący na obligatoryjność rozwiązania spółki. W art. 11 ust. 3 ustawodawca wskazał bowiem jedyny przypadek, w którym spółka celowa może działać pomimo zaistnienia przyczyn uzasadniających jej rozwiązanie, a więc zasadą jest , że spółkę się rozwiązuje (powinno to znaleźć odzwierciedlenie w art. 11 ust. 1).

Propozycja poprawki:

- w art. 11 w zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

"Skarb Państwa rozwiązuje spółkę celową:";

- 5) art. 11 ust. 3 – w przepisie tym ustawodawca posłużył się nieprecyzyjnym określeniem "właściwy podmiot". Mając na uwadze dostateczną precyzyjność przepisów ustawy, wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych oraz uwzględniając ZTP należałoby

uściślić to określenie. Z analizy przepisów ustawy można wnosić, że właściwym podmiotem jest jeden z podmiotów wskazanych w art. 17 ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 11 w ust. 3 wyrazy "właściwy podmiot" zastępuje się wyrazami "podmiot, o którym mowa w art. 17 ust. 1 i 2,";

- 6) art. 12 – w związku z tym przepisem rodzi się wątpliwość, czy celem ustawodawcy jest, aby posiadanie przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego części udziałów w spółce celowej wystarczało do tego, aby do spółki tej stosowały się przepisy omawianej ustawy?

Propozycja ewentualnej poprawki:

- w art. 12 wyraz "wszystkich" zastępuje się wyrazami "części";

- 7) art. 21 – w związku z tym przepisem rodzi się pytanie, w jaki sposób należy go interpretować. Czy ma on charakter wyłącznie informacyjny (w takim przypadku jest on zbędny), czy też rolą tego przepisu jest rozciągnięcie zakresu art. 5 ustawy - Prawo zamówień publicznych na wszystkie postępowania o zamówienia publiczne, które będą przeprowadzane przez spółkę celową w związku z realizacją finałowego turnieju Mistrzostw Europy (w takim przypadku omawiany przepis jest sformułowany błędnie - nie jest adekwatny do woli ustawodawcy, a ponadto jest on niezgodny z prawem wspólnotowym na co wskazało UKIE w swoim stanowisku – druk sejmowy nr 2122).

Propozycja poprawki, przy założeniu szerszej wykładni, niezgodnej z prawem wspólnotowym:

- art. 21 otrzymuje brzmienie:

"Art. 21. W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych przez spółkę celową w związku przygotowaniem lub wykonaniem przedsięwzięć Euro 2012, których przedmiotem są dostawy, usługi i roboty budowlane, zamawiający może nie stosować przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, wadium, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz innych niż dotyczące wartości zamówienia przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia, zapytania o cenę, licytacji elektronicznej, przesłanek

wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki oraz obowiązku informowania w tych przypadkach Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pod warunkiem że umowy zawarte w ich rezultacie wygasną do dnia 31 grudnia 2012 r.";

albo

propozycja poprawki, przy założeniu, że przepis ma charakter wyłącznie informacyjny:

- skreśla się art. 21;

- 8) art. 36 ust. 1 i 2 – przepisy te w zasadzie uniemożliwiają stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w związku z realizacją przedsięwzięcia Euro 2012 (formalnie taką możliwość przewidziano). Rozwiązanie takie może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Przepisy te mogą bowiem naruszać zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że zastosowana w nich konstrukcja prawna z jednej strony uniemożliwia **realne** dochodzenie przez zainteresowany podmiot swych praw, z drugiej zaś – *de facto* może stanowić asumpt do lekceważenia procedur administracyjnych. Przepisy te mogą być również kwestionowane, jako naruszające zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym **nie mogą one naruszać istoty wolności i praw**.

Ponadto w art. 36 ust. 2 posłużono się niekodeksowym stwierdzeniem "decyzja narusza prawo" zamiast kodeksowego "wydanie decyzji z naruszeniem prawa" (narusza to § 9 ZTP, który nakazuje posługiwanie się w ustawie określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw – ustawami takimi są bez wątpienia ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz kodeks postępowania administracyjnego).

Propozycje poprawek:

- skreśla się art. 36;

albo

- w art. 36 w ust. 2 wyrazy ", że decyzja narusza prawo" zastępuje się wyrazami "wydanie decyzji z naruszeniem prawa".

Jakub Zabielski

Legislator