Marek Szydło

Opinia prawna na temat projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym¹

The Bill on the Preparation and Implementation of Strategic investments in the Petroleum Sector: The provisions of the Bill on the Preparation and Implementation of Strategic Investments in the Petroleum Sector conform to the Constitution of the Republic of Poland. However, some of them may be found incompatible with the European Union law. This applies to the provisions of the bill granting certain financial preferences to an investor and to the ones on judicial review of the decisions. The author emphasizes that the bill contains many legislative deficiencies. The opinion also presents possible solutions to avoid them.

Keywords: security, infrastructure, investments, Constitution, European Union, property

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, infrastruktura, inwestycje, Konstytucja, Unia Europejska, własność

Profesor zwyczajny doktor hab., Uniwersytet Wrocławski, ekspert ds. legislacji BAS ■
marek.szydlo@uwr.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-3776-2020>

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest wstępna analiza prawna projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (druk sejmowy nr 3198/VIII kad.; dalej: projekt). Po przedstawieniu ogólnej charakterystyki treści projektu niniejsza opinia analizuje zgodność przepisów projektu z Konstytucją RP oraz z prawem Unii Europejskiej. W dalszej części opinii następuje krytyka niektórych rozwiązań prawnych projektu z punktu widzenia merytorycznego, technicznolegislacyjnego i systemowego, a także propo-

¹ *Opinia prawna na temat projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym* sporządzona 18 lutego 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP 215/19.

nowane są w tym zakresie zmiany *de lege ferenda*. Opinię wieńczy podsumowanie i wnioski końcowe.

Ogólna charakterystyka treści projektu

Projekt określa zasady przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (art. 1 ust. 1 projektu), nazywanych też w niniejszej opinii inwestycjami. Projekt składa się z 52 artykułów zgrupowanych w 5 rozdziałów.

Rozdział 1 zatytułowany „Przepisy ogólne” zawiera na początku przepis określający przedmiot i zakres ustawy (art. 1 ust. 1 projektu). Następnie znajduje się w nim słowniczek wyrażeń ustawowych (art. 1 ust. 2 projektu) oraz przepis kwalifikujący strategiczne inwestycje w sektorze naftowym jako cele publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.).

Rozdział 2 projektu zawiera przepisy regulujące przygotowanie strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Przygotowanie takiej inwestycji obejmuje przede wszystkim uzyskanie przez inwestora² określonych decyzji administracyjnych wyrażających zgodę organów państwa na pewne działania inwestora. Do decyzji takich należy w pierwszym rzędzie decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym (dalej: decyzja lokalizacyjna). Przepisy projektu regulują właściwość organów do wydawania decyzji lokalizacyjnej (art. 3 projektu), treść wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej (art. 4 projektu), termin wydania decyzji lokalizacyjnej (art. 5 projektu), zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej (art. 6 projektu), wyłączenie stosowania niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096; dalej: k.p.a.) w tym postępowaniu (art. 7 projektu), treść decyzji lokalizacyjnej (art. 8 projektu), doręczanie decyzji lokalizacyjnej (art. 10 projektu) oraz niektóre skutki prawne decyzji lokalizacyjnej (art. 12–14 projektu).

W dalszej kolejności przepisy rozdziału 2 projektu normują wydawanie pozwolenia na budowę strategicznej inwestycji w sektorze naftowym (art. 18 projektu), pozwolenia na użytkowanie inwestycji (art. 19 projektu), zgody wodnoprawnej, jeżeli jest wymagana (art. 20 projektu), decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym (art. 21 projektu) oraz decyzji zezwalającej na wejście na teren cudzej nieruchomości (art. 22–24 projektu).

Rozdział 3 projektu normuje nabywanie tytułu prawnego do nieruchomości i realizację strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. W szczególności prze-

² Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 projektu inwestorem ma być PERN Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku.

pisy tego rozdziału formułują określone skutki prawne, jakie decyzja lokalizacyjna wywołuje w odniesieniu do wskazanych nieruchomości, takie jak np. podział nieruchomości, nabywanie praw do nieruchomości, wygaśnięcie trwałego zarządu, odszkodowanie dla dotychczasowego właściciela nieruchomości, ograniczenia dotyczące właścicieli w sposobie korzystania z ich nieruchomości w związku z realizacją inwestycji (art. 26–34 projektu).

Rozdział 4 projektu określa szczególne zasady postępowania administracyjnych dotyczących przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym. Te szczególne zasady dotyczą m.in. wykonalności decyzji przewidzianych w projekcie, wnoszenia od nich odwołań, wydawania decyzji w II instancji, stwierdzania nieważności wspomnianych decyzji, wnoszenia na te decyzje skarg do sądu administracyjnego, rodzajów orzeczeń wydawanych przez sąd administracyjny po uwzględnieniu skargi na decyzję oraz egzekucji decyzji administracyjnych (art. 35–40 projektu).

Rozdział 5 projektu zawiera zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe, przepisy o limitach wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę odszkodowań wynikających z wejścia w życie projektu oraz przepis końcowy o wejściu w życie projektu (art. 41–52 projektu). Projekt dokonuje zmian w 6 ustawach odrębnych, którymi są: ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1202, ze zm.); ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2081; dalej: ustawa środowiskowa); ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2302, ze zm.; dalej: ustawa o terminalu regazyfikacyjnym); ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 404); ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. poz. 1089) oraz ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496).

Zgodność projektu z Konstytucją RP

Miarodajne wzorce konstytucyjne

Przepisy projektu dokonują bezpośrednio lub dają podstawę prawną do dokonywania ingerencji w określone prawa jednostek chronione w Konstytucji RP jako prawa człowieka i obywatela. Prawami tymi są przede wszystkim prawo własności gwarantowane przez art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP oraz związane z tym prawo do wyłączenia własności tylko wtedy, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto przepisy projektu godzą w prawo jednostek do sądu gwarantowane przez

art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja RP pozwala ustawodawcy na wyjątkowe ograniczanie prawa własności i prawa do sądu, ale tylko pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przepisy projektu przewidują też określone ograniczenia uprawnień planistycznych jednostek samorządu terytorialnego i w tym sensie ingerują w samodzielność (planistyczną) jednostek samorządu terytorialnego gwarantowaną przez art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

Z powyższych względów konstytucyjność przepisów projektu musi zostać zbadana pod kątem zgodności przepisów projektu z następującymi wzorcami konstytucyjnymi: art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodność przepisów projektu z art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Najbardziej drastyczną i najdalej idącą ingerencją projektu w chronione konstytucyjnie prawo własności jednostek jest wywłaszczenie prawa własności nieruchomości. Wywłaszczenie prawa własności nieruchomości jest przewidziane w art. 26 ust. 3 w związku z art. 8 ust. 1 pkt 7 projektu. Przepis art. 26 ust. 3 projektu stanowi, że: *Nieruchomości znajdujące się w liniach rozgraniczających teren inwestycji w zakresie oznaczonym w decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 7 stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym stała się ostateczna, za odszkodowaniem*; z kolei art. 8 ust. 1 pkt 7 projektu określa jeden z elementów treściowych decyzji lokalizacyjnej, a mianowicie mowa jest tam o oznaczeniu nieruchomości, w stosunku do których decyzja lokalizacyjna ma wywołać skutek wywłaszczający, o którym mowa w art. 26 ust. 3 projektu.

Oprócz wywłaszczenia prawa własności nieruchomości przewidzianego w art. 26 ust. 3 projektu, przepisy projektu normują wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych obciążających wywłaszczaną nieruchomość. Ten ostatni skutek jest przewidziany w art. 26 ust. 4 projektu, stanowiącym, że: *Jeżeli nieruchomości, o których mowa w ust. 3 [...] są obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym stała się ostateczna, prawa te wygasają za odszkodowaniem*. W takim przypadku wywłaszczona zostaje osoba, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe (np. hipoteka) w stosunku do nieruchomości wywłaszczanej na podstawie art. 26 ust. 3 projektu.

Przewidziane w art. 26 ust. 3 projektu pozbawienie właściciela nieruchomości prawa własności tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w wyniku uostatecznienia się decyzji lokalizacyjnej, a także przewidziane w art. 26 ust. 4 projektu wywłaszczenie uprawnionego do ograniczonych praw rzeczowych, jest

typowym wywłaszczeniem, o którym jest mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) przyjmuje się szerokie, ale jednak w pewien sposób ograniczone rozumienie pojęcia wywłaszczenia na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. TK stwierdza, że pojęcie wywłaszczenia powinno być ujmowane szeroko, a więc w zasadzie jako wszelkie pozbawienie lub ograniczenie przysługującego określonej podmiotowi lub podmiotom prawa własności, bez względu na formę tego odjęcia³. Jednocześnie jednak TK przyznaje, że tak rozumiane wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym nie obejmuje przypadków przymusowego pozbawienia własności bezpośrednio na podstawie aktu generalnego, np. ustawy⁴. W przypadku art. 26 ust. 3 i 4 projektu do przewidzianego tam odjęcia prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego dochodzi na podstawie decyzji administracyjnej, a więc na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego. Akt ten należy uznać za akt wywłaszczeniowy, prowadzący do wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Przy czym TK trafnie zauważa, że wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP obejmuje odjęcie nie tylko prawa własności, ale wszelkich w ogóle prywatnych praw majątkowych. W art. 21 Konstytucji RP pojęcie własności należy bowiem rozumieć szeroko, jako synonim wszelkich w ogóle praw majątkowych, nieograniczających się bynajmniej jedynie do cywilnoprawnie rozumianej własności⁵. Dlatego też przejawem wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest m.in. odjęcie danej osobie (na podstawie aktu indywidualnego) przysługujących jej ograniczonych praw rzeczowych. Stąd też w pełni zasadne jest wypowiedziane wyżej twierdzenie, że wywłaszczenie (odjęcie) ograniczonych praw rzeczowych przewidziane w art. 26 ust. 4 projektu stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Generalnie należy uznać, że przepisy projektu dotyczące wywłaszczenia prawa własności nieruchomości oraz ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości są zgodne z relewantnym wzorcem konstytucyjnym, jakim jest art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wywłaszczenie dokonywane na podstawie projektu następuje bowiem na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, tak jak wymaga tego art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Cele publiczne w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny definiuje jako: *cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w pewnej*

³ Wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87, pkt VI.4 uzasadnienia; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, OTK-A ZU 2012, nr 11, poz. 135, pkt III.4.4 uzasadnienia.

⁴ Wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK-A ZU 2005, nr 6, poz. 65, pkt III.3.3 uzasadnienia; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, pkt III.4.4 uzasadnienia.

⁵ Wyroki TK z: 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05, OTK-A ZU 2008, nr 3, poz. 41, pkt III.2 uzasadnienia; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, pkt III.4.3 uzasadnienia.

opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. „Celem publicznym” zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych. Dokonywanie wywłaszczenia wyłącznie w majątkowym interesie wywłaszczyciela lub na cel, którego nie można zakwalifikować jako cel publiczny, stanowi przekroczenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności⁶. Nie ulega wątpliwości, że wywłaszczenie przewidziane w projekcie ma być dokonywane w tak właśnie rozumianym celu publicznym, a mianowicie w celu budowy lub rozbudowy rurociągów ropy naftowej i produktów naftowych, dzięki którym możliwe będzie transportowanie do wielu punktów w Polsce ropy naftowej i jej pochodnych, w tym paliw ciekłych. Na wywłaszczonych na podstawie projektu nieruchomościach mają zatem zostać wybudowane lub rozbudowane rurociągi, które będą tworzyły infrastrukturalny system umożliwiający transport ropy naftowej i produktów naftowych (w tym paliw ciekłych) na większe odległości, a tym samym będzie dzięki tym rurociągom możliwe zaopatrywanie w surowce naftowe odbiorców na terenie Polski. Odbiorcami tymi są przede wszystkim przedsiębiorcy prowadzący rafinerie lub magazyny tego rodzaju produktów, gdzie produkty te są następnie przerabiane lub skąd są dalej transportowane – w tym przez przedsiębiorców zajmujących się obrotem paliwami ciekłymi – w celu zaspokajania finalnie potrzeb przedsiębiorstw i indywidualnych konsumentów paliw. W takim układzie wywłaszczone zgodnie z projektem nieruchomości będą służyły zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego Polski, czyli będą się przyczyniały do stanu, w którym odbiorcy ropy naftowej lub produktów naftowych będą mogli zaspokajać swoje zapotrzebowanie na te surowce, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Rurociągi wybudowane na wywłaszczonych nieruchomościach zwiększą możliwości transportowe surowców naftowych w Polsce i poprzez Polskę do innych krajów, umożliwią zdywersyfikowanie źródeł i kierunków dostaw tych surowców oraz finalnie istotnie poprawią stan zaopatrzenia polskiej gospodarki i społeczeństwa w ropę naftową i jej pochodne, w tym w razie wystąpienia ewentualnych sytuacji kryzysowych⁷. Takie pożądane stany rzeczy są bez wątpienia celami publicznymi w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶ Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, pkt III.5.3 uzasadnienia.

⁷ W tym kontekście w uzasadnieniu do projektu stwierdza się, że: *Celem projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (dalej: „projekt ustawy”) jest stworzenie ram prawnych umożliwiających realizację polityki rządu w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego konieczne jest sprawne przeprowadzenie szeregu inwestycji polegających na budowie rurociągów służących do transportu ropy naftowej lub produktów naftowych oraz odbudowie, rozbudowie, przebudowie, remoncie, rozbiórce lub zmianie sposobu użytkowania istniejących rurociągów ropy naftowej lub produktów naftowych. Dzięki rozbudowie oraz optymalizacji*

Przy czym dla zrealizowania powyższych celów publicznych wywłaszczane na podstawie projektu nieruchomości są rzeczywiście niezbędne. Przesłanka niezbędności jest w orzecznictwie TK traktowana jako zawarta immanentnie w art. 21 ust. 2 Konstytucji przesłanka warunkująca konstytucyjną dopuszczalność wywłaszczenia⁸. Niezbędność wywłaszczanych na podstawie projektu nieruchomości dla realizacji wskazanych wyżej celów publicznych wynika przede

wykorzystania istniejącej infrastruktury służącej przesyłaniu ropy naftowej oraz jej produktów możliwe będzie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej, rozumianego jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropy naftową oraz produkty naftowe, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Przepisy zawarte w projekcie ustawy mają umożliwić budowę infrastruktury logistycznej pozwalającej na dywersyfikację źródeł i dróg dostaw ropy naftowej do Rzeczypospolitej Polskiej, a także takiej, która zapewni dostawy paliw do odbiorców w sytuacjach kryzysowych oraz pozwoli na płynne prowadzenie działalności handlowej przez spółki zajmujące się obrotem, uzasadnienie projektu, s. 1.

⁸ W tym kontekście TK stwierdza, że: *Wedle art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest zgodne z Konstytucją, jeżeli jest konieczne (niezbędne) dla realizacji celu publicznego. Ze względu na konstrukcję wywłaszczenia jako przymusowego odebrania prawa za odszkodowaniem, chodzi tu o ten cel publiczny, ze względu na który owo odjęcie nastąpiło. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego. Odebranie prawa własności i umieszczenie go w majątku państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest tylko narzędziem służącym realizacji celu wywłaszczenia. Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych w celu prostego przeniesienia wywłaszczonych praw do sfery własności publicznej. Nie chodzi o zwykłe odebranie własności i umieszczenie jej w zasobie własności publicznej. Cel i konstytucyjna legitymacja wywłaszczenia polegają na tym, że wywłaszczona nieruchomość ma bezpośrednio po wywłaszczeniu zostać oddana do realizacji zadań publicznych w ramach określonego przed wywłaszczeniem przedsięwzięcia publicznego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że instytucja wywłaszczenia ma charakter „wyjątkowy i szczególny” oraz że wywłaszczenie „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”. Do takich sytuacji należy brak możliwości realizacji celów publicznych za pomocą innych środków prawnych (por. orzeczenie z 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4, uchwała TK z 24 czerwca 1992 r., sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., poz. 18, wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174). Jeżeli zatem ustawa dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne (niezbędne) na cel określony przy wywłaszczeniu, przymusowe odjęcie praw majątkowych oraz ich nabycie przez podmioty publiczne jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11, pkt III.5.4 uzasadnienia.*

wszystkim stąd, że rurociągi ropy naftowej i jej produktów pochodnych ze względów techniczno-infrastrukturalnych siłą rzeczy muszą przebiegać przez określone nieruchomości, nad którymi władztwo powinien posiadać przedsiębiorca zarządzający tego rodzaju infrastrukturą przesyłową, tak aby móc prawidłowo sterować pracą tych rurociągów oraz zapewniać ich należyte utrzymanie. Nie sposób jest pozostawić władztwa nad nieruchomościami, przez które przebiega rurociąg, w rękach prywatnych właścicieli, chociażby z uwagi na ryzyko wejścia w posiadanie tychże nieruchomości osób, które mogą być zainteresowane w uszkodzeniu tym rurociągami i tym samym mogą chcieć osłabiać bezpieczeństwo energetyczne Polski. Przy czym o konieczności przebiegania rurociągów naftowych przez te konkretne nieruchomości, które będą w tym celu na podstawie projektu wywłaszczane, będą przesądzać specjalistyczne analizy, wykazujące, że taka akurat, a nie inna trasa przebiegu rurociągu jest wymagana i optymalna z punktu widzenia celów danej inwestycji. Ponadto należy zauważyć, że o niezbędnym zakresie dokonywanej na podstawie projektu ingerencji wywłaszczeniowej świadczy okoliczność, iż ingerencja ta będzie przeprowadzana jedynie dla zrealizowania ściśle określonych i imiennie wymienionych w załączniku do projektu czterech konkretnych inwestycji infrastrukturalnych.

Wywłaszczenie, które będzie dochodziło do skutku na podstawie przepisów projektu, będzie dokonywane za słusznym odszkodowaniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że słuszne odszkodowanie w znaczeniu przyjmowanym na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oznacza odszkodowanie, które jest racjonalnie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości; nie musi to być przy tym odszkodowanie dokładnie odpowiadające w swojej wysokości wartości wywłaszczonej nieruchomości⁹. Odszkodowanie powinno zostać przyznane, zanim jeszcze nastąpi odjęcie własności (lub innego prawa majątkowego), choć może zostać wypłacone już po wywłaszczeniu, aczkolwiek bez zbędnej zwłoki. Ustawodawca powinien w taki sposób ukształtować mechanizmy waloryzacji kwoty przyznanego odszkodowania, aby w razie zwłoki w jego wypłacie odszkodowanie to nie utraciło charakteru „słusznego”, zwłaszcza jeżeli zwłoka nastąpiła z przyczyn niezależnych od podmiotu wywłaszczonego. W zakresie objętym przepisem art. 21 ust. 2 Konstytucji RP na ustawodawcy spoczywa obowiązek ukształtowania prawa do odszkodo-

⁹ Wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, OTK-A ZU 2012, nr 9, poz. 106, pkt IV. 3.1.2 uzasadnienia. W tym względzie TK zauważa, że: [z]godnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „słuszne odszkodowanie” to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Znamienne jest, że prawodawca konstytucyjny nie posłużył się określeniem „pełne odszkodowanie”, lecz zastosował termin „słuszne”, który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszne” również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne, wyrok TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, OTK-A ZU 2004, nr 7, poz. 66, pkt III.3 uzasadnienia).

wania należnego z tytułu wywłaszczenia, spełniającego wymaganie „słuszności”, a także ma on obowiązek ukształtować procedury gwarantujące realizację prawa do odszkodowania¹⁰.

Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości oraz za wywłaszczone ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomościach przewidziane w projekcie generalnie spełnia wymóg „słusznego” odszkodowania, wynikający z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. W myśl przepisów projektu do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości i ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomościach stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, tj. przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem szczególnych regulacji przewidzianych w tym względzie w art. 29 ust. 13 projektu. Z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw (art. 128 ust. 1 u.g.n.), przy czym wysokość odszkodowania ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu (art. 130 ust. 1 u.g.n.). Ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości (art. 130 ust. 2 u.g.n.), zaś podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.) lub, w razie braku możliwości ustalenia takiej wartości, wartość odtworzeniowa nieruchomości (art. 135 ust. 1 u.g.n.). W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna (art. 131 ust. 1 u.g.n.). Przepisy projektu respektują powyższe reguły wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym najważniejsze regulacje szczególne przewidziane w tym zakresie przez autorów projektu są takie, że za wywłaszczone nieruchomości i ograniczone prawa rzeczowe przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między wojewodą a dotychczasowym właścicielem lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości (art. 29 ust. 1 projektu), zaś jeżeli w terminie dwóch miesięcy od dnia, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna, nie dojdzie do tego rodzaju uzgodnienia, to wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania (art. 29 ust. 2 projektu). Wysokość odszkodowania ustala się na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji lokalizacyjnej przez organ pierwszej instancji oraz według jej wartości w dniu uzgodnienia albo w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Odszkodowanie podlega waloryzacji

¹⁰ Wyrok TK z 9 marca 2017 r., sygn. akt P 13/14, OTK-A ZU 2017, poz. 14, pkt III.3.3–3.4 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo TK.

na dzień wypłaty, według zasad obowiązujących w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 29 ust. 3 projektu)¹¹.

Przepisy projektu w związku z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami gwarantują osobom wywłaszczonym na podstawie projektu służsne odszkodowanie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Wysokość tego odszkodowania jest ustalana w wysokości rynkowej wartości wywłaszczanej nieruchomości lub prawa, względnie w wysokości wartości odtworzeniowej nieruchomości, z zastrzeżeniem możliwości pewnych dopłat (za szybkie opuszczenie nieruchomości) lub dostarczenia nieruchomości zamiennnej. Nawet jeżeli w myśl przepisów projektu finalne ustalenie wysokości odszkodowania może nastąpić w sensie czasowym już po dokonaniu wywłaszczenia¹², to jednak wywłaszczony cały czas ma gwarancję uzyskania ekwiwalentu rynkowego wywłaszczonej nieruchomości, zwaloryzowanego na dzień wypłaty. Takie ukształtowanie wysokości i zasad wypłaty odszkodowania, jakie jest przewidziane w projekcie, odpowiada gwarancjom konstytucyjnym wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Oprócz wywłaszczenia prawa własności nieruchomości i ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości, przepisy projektu przewidują inne jeszcze – choć już nie tak drastyczne – ograniczenia prawa własności przysługującego właścicielom określonych nieruchomości. Mianowicie, projekt przewiduje możliwość wydania przez wojewodę inwestorowi zezwolenia na wejście na teren cudzej nieruchomości, jeżeli jest to konieczne do wykonania określonych prac związanych z przygotowaniem strategicznej inwestycji w sektorze naftowym; chodzi o takie prace, jak np. przeprowadzenie pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia lub raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, prac niezbędnych do sporządzenia wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej, pozwolenia na budowę lub decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji (art. 22 projektu). Ponadto przepisy projektu upoważniają wojewodę do tego, aby ten, działając w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren cudzej nieruchomości dla prowadzenia na nich budowy strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, a także prac związanych z rozbiórką, przebudową, zmianą sposobu użytkowania, utrzymaniem, eksploatacją, użytkowaniem,

¹¹ Ponadto jeżeli dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją lokalizacyjną wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 28 dni od dnia otrzymania od inwestora wezwania do wydania nieruchomości, to wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego, określonej w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 29 ust. 8 projektu).

¹² Co samo w sobie nie jest jeszcze naruszeniem Konstytucji RP, jak to można wywnioskować z wyroku TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, pkt III.4 uzasadnienia.

remontami oraz usuwaniem awarii, w decyzji lokalizacyjnej ograniczył sposób korzystania z cudzej nieruchomości przez udzielenie zezwolenia w szczególności na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do założenia, przeprowadzenia oraz korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 30 ust. 1 projektu). Powyższe ograniczenia prawa własności nieruchomości spełniają konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ustanawiania tego rodzaju ograniczeń.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność. Zgodnie zaś z art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (ust. 1). Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie nie narusza istoty prawa własności (ust. 3). W tym kontekście TK stwierdza, że własność lub inne konstytucyjnie chronione prawa majątkowe nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowym ograniczeniom. Ograniczenia te muszą wszakże spełniać wymagania proporcjonalności i nie mogą naruszać istoty danego prawa, tak jak to przewiduje nie tylko art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ale również współstosowany w takich przypadkach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹³. Trybunał Konstytucyjny wymaga, aby w sytuacji ograniczeń prawa własności, w tym zwłaszcza w przypadku ograniczeń dotyczących właścicieli nieruchomości z uwagi na konieczność realizacji określonych celów publicznych, ustawodawca tworzył zawsze odpowiednio ukształtowany mechanizm kompensacyjny (odszkodowawczy), przewidujący wypłatę poszkodowanemu sprawiedliwego i ekwiwalentnego odszkodowania¹⁴. Jeżeli w ustawie ograniczającej uprawnienia właścicieli nieruchomości lub powodującej w swoich bezpośrednich skutkach zmniejszenie się wartości ich nieruchomości ustawodawca nie przewiduje słusznego odszkodowania dla właścicieli nieruchomości (lub też nie przewiduje

¹³ Wyrok TK z 7 marca 2018 r., sygn. akt K 2/17, OTK-A ZU 2018, poz. 13, pkt III.2.3 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo TK. W szczególności Trybunał zauważa, że: *[o]chrona praw majątkowych nie oznacza ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja państwa w te prawa może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, powołany w wyroku o sygn. K 2/04). Są one określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14, OTK-A ZU 2015, nr 7, poz. 101, pkt III.4.2 uzasadnienia); zob. też wyrok TK z 28 września 2015 r., sygn. akt K 20/14, OTK-A ZU 2015, nr 8, poz. 123, pkt III.3.3 uzasadnienia.*

¹⁴ Wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK-A ZU 2003, nr 9, poz. 96, pkt III.5 uzasadnienia.

wykupu lub zamiany nieruchomości, w razie gdy właściciel został całkowicie pozbawiony możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem), wówczas narusza on konstytucyjne gwarancje prawa własności. Z kolei jeżeli ustawodawca wprowadza do danej ustawy wachlarz roszczeń majątkowych, egzekwowalnych na drodze sądowej, z których mogą korzystać właściciele nieruchomości dotknięci postanowieniami ustawy (wykupienie, zamiana nieruchomości, odszkodowanie), wówczas oznacza to zachowanie przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu ochrony własności¹⁵.

Z taką właśnie sytuacją zachowania konstytucyjnego standardu ochrony własności mamy do czynienia w przypadku tych przepisów projektu, które przewidują wspomniane wyżej ograniczenia prawa własności dotyczące właścicieli nieruchomości zajmowanych czasowo w związku z koniecznością przygotowania lub realizacji inwestycji. W tym względzie przepisy projektu przewidują, że w razie zajęcia przez inwestora cudzej nieruchomości na podstawie art. 22 projektu inwestor ten, po zakończeniu swoich działań na danej nieruchomości, obowiązany jest przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości przysługuje odszkodowanie (art. 24 ust. 1 projektu). Obowiązek zapłaty odszkodowania oraz obowiązek pokrycia kosztów ustalenia wysokości odszkodowania obciąża inwestora (art. 24 ust. 2 projektu). Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek poniesionych szkód zmniejszy się wartość nieruchomości, w odszkodowaniu uwzględnia się kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu (art. 24 ust. 3 projektu). Wysokość odszkodowania ustala się w nawiązaniu do wartości rynkowej lub odtworzeniowej nieruchomości i wyrządzonych szkód (art. 24 ust. 4 projektu w związku z art. 134 i 135 u.g.n.). Z kolei w przypadku ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dokonywanych na podstawie art. 30 projektu (chodzi o zajęcie nieruchomości zwłaszcza w celu założenia i przeprowadzenia na niej określonych urządzeń, w tym przesyłowych) inwestor dokonujący tych ograniczeń ma obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, a jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie odpowiadające wartości poniesionych szkód, powiększone o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu się wartości nieruchomości (art. 124 ust. 4 i art. 128 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 30 ust. 1 zdanie drugie projektu). Jeżeli zaś zajęcie danej nieruchomości w celu założenia lub przeprowadzenia na niej ciągów, przewodów i urządzeń uniemożliwia właścicielowi dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, wówczas właściciel nieruchomości może

¹⁵ Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13, OTK-A ZU 2014, nr 11, poz. 121, pkt III.3.1.3 uzasadnienia.

żądać nabycia od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własności danej nieruchomości (art. 124 ust. 5 u.g.n. w związku z art. 30 ust. 1 zdanie drugie projektu).

Z powyższych przepisów projektu jasno wynika, że w razie doznania przez właściciela nieruchomości określonych ograniczeń lub szkód związanych z przygotowaniem lub realizacją inwestycji właściciel ten ma prawo do różnego rodzaju roszczeń kompensacyjnych wobec inwestora lub Skarbu Państwa (przywrócenie do stanu poprzedniego, odszkodowanie, w tym obejmujące ekwiwalent zmniejszenia się wartości nieruchomości, roszczenie o nabycie nieruchomości), co pozwala uznać, że omawiane przepisy projektu spełniają konstytucyjny standard dopuszczalności ograniczeń prawa własności przewidziany w art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodność przepisów projektu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Przepisy projektu przewidują w swojej treści określone ograniczenia prawa do sądu w odniesieniu do kwestionowania na drodze sądowej decyzji lokalizacyjnej oraz pozwolenia na budowę odnoszących się do strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Mianowicie, art. 37 ust. 2 projektu stanowi, że: *[w] przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, sąd administracyjny po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*. Zgodnie zaś z art. 37 ust. 4 projektu przepis art. 37 ust. 2 projektu stosuje się odpowiednio do decyzji o pozwoleniu na budowę strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu stanowią odejście od ogólnych ustawowych przepisów normujących kompetencje sądu administracyjnego aktualizujące się w razie uwzględnienia skargi na decyzję administracyjną. Te ogólne przepisy znajdują się w art. 145 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Art. 145 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach; 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. O ile więc na podstawie art. 145 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny w razie uwzględnienia skargi na decyzję administracyjną może podjąć w odniesieniu do tej decyzji

różnorodne działania orzecznicze, a mianowicie może uchylić decyzję w całości lub w części, może stwierdzić nieważność decyzji w całości lub w części lub może stwierdzić wydanie decyzji z naruszeniem prawa, o tyle w myśl przepisów art. 37 ust. 2 i 4 projektu, w razie uwzględnienia skargi na decyzję lokalizacyjną dotyczącą inwestycji lub w razie uwzględnienia skargi na pozwolenie na budowę dotyczące inwestycji sąd administracyjny, po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy, może stwierdzić jedynie, że decyzja lokalizacyjna lub pozwolenie na budowę narusza prawo, i to wyłącznie z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 k.p.a. Jeżeli zatem sąd administracyjny zdecyduje się uwzględnić skargę wniesioną doń przez podmiot uprawniony na decyzję lokalizacyjną lub na pozwolenie na budowę, to może w pełni wykorzystywać swoje uprawnienia orzecznicze przewidziane w art. 145 § 1 p.p.s.a. tylko do momentu, gdy inwestor nie rozpoczął jeszcze budowy inwestycji lub gdy od rozpoczęcia budowy inwestycji nie upłynęło jeszcze 30 dni. Jeżeli zaś od dnia rozpoczęcia budowy inwestycji upłynęło 30 dni, to wówczas sąd administracyjny, w razie uwzględnienia skargi na decyzję lokalizacyjną lub na pozwolenie na budowę, może co najwyżej stwierdzić, że decyzja ta narusza prawo, o ile przy tym sąd ten uzna, że doszło w tym zakresie do naruszenia prawa przewidzianego w art. 145 k.p.a. (gdzie jest mowa o naruszeniach prawa dających podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego) lub w art. 156 k.p.a. (gdzie jest mowa o naruszeniach prawa dających podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji). Jeżeli zaś sąd administracyjny po rozpoznaniu skargi na decyzję lokalizacyjną lub na pozwolenie na budowę (odnoszącą się lub odnoszące się do inwestycji) uzna co prawda, że decyzja lokalizacyjna lub pozwolenie na budowę narusza prawo, lecz nie w sposób kwalifikowany przewidziany w art. 145 lub 156 k.p.a., to wówczas, po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy inwestycji, sąd administracyjny nie tylko nie może uchylić danej zaskarżonej decyzji (tj. decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę), ale nie może również uznać w wyroku, że decyzja ta narusza prawo. Przy czym art. 37 ust. 3 i 4 projektu stanowi, że w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę odnoszących się do inwestycji albo w przypadku stwierdzenia, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, naprawienie szkody powstałej w wykonaniu tej decyzji może nastąpić wyłącznie przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej na rzecz poszkodowanego.

Przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu naruszają konstytucyjne prawo do sądu gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: *[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*. Fakt naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu nie wynika przy tym z samej tylko okoliczności, że te ostatnie przepisy projektu odchodzą od ogólnego katalogu kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego przewidzianych w art. 145 § 1 p.p.s.a.: naruszenie art. 45 ust. 1

Konstytucji wynika tu raczej z tego, że przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu ingerują w uprawnienia jednostek gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁶.

Konstytucyjne prawo do sądu gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zawiera w sobie kilka bardziej skonkretyzowanych uprawnień, w tym prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości, oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd¹⁷. W takim układzie prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje prawo do uzyskania od sądu wyroku dokonującego prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, zawartej w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki, gdyż na tym właśnie polega „rozpatrzenie sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁸. Tym samym wyrok wydany przez sąd powinien rozstrzygać wiążąco o określonych prawach i uprawnieniach jego adresata. W odniesieniu do spraw administracyjnych oznacza to, że wyrok wydany przez sąd administracyjny w reakcji na skargę na decyzję administracyjną powinien dokonywać wiążącej kwalifikacji tej decyzji z punktu widzenia jej zgodności z prawem, a w razie stwierdzenia niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem sąd powinien uchylić tę decyzję, gdyż tylko w taki sposób może on uczynić zadość implikowanemu treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wymogowi rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach stron danej sprawy, tj. o prawach i obowiązkach organu administracji, który wydał decyzję oraz o prawach i obowiązkach jednostki będącej adresatem tej decyzji.

Warto ponadto zauważyć, że, zdaniem TK, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że unormowane w tym przepisie prawo jednostki do sądu obejmuje nie tylko prawo do sądu w znaczeniu formalnym (tj. dostępność drogi sądowej w ogóle), ale obejmuje również prawo do sądu w znaczeniu materialnym, tzn. zapewnienie, że uregulowana przez ustawodawcę zwykłego możliwości poszukiwania przez jednostkę ochrony jej praw na drodze sądowej będzie „prawnie skuteczna”¹⁹. Tę

¹⁶ Por. zdanie odrębne sędziego W. Hermelińskiego do wyroku TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, pkt 2.3 uzasadnienia.

¹⁷ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.1 uzasadnienia oraz wskazana tam literatura; wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK-A ZU 2007, nr 9, poz. 108, pkt III.3 (zwłaszcza III.3.1 i III.3.2) uzasadnienia

¹⁸ Wyroki TK z: 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, OTK-A ZU 2008, nr 4, poz. 63, pkt III.5 uzasadnienia; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, OTK-A ZU 2009, nr 11, poz. 165, pkt III.9.1.3 uzasadnienia; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06, OTK-A ZU 2008, nr 7, poz. 121, pkt III.3 uzasadnienia.

¹⁹ Wyrok TK z 2 października 2013 r., sygn. akt SK 10/13, OTK-A ZU 2013, nr 7, poz. 96, pkt III.3.1 uzasadnienia; wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, OTK-A ZU 2012, nr 10, poz. 119, pkt III.3.5 uzasadnienia.

„prawnie skuteczną” ochronę sądową należy rozumieć jako ochronę oznaczającą m.in., że sąd, w razie podzielenia merytorycznych twierdzeń skarżącego (początkowo), wydaje rozstrzygające daną sprawę wiążące rozstrzygnięcie²⁰, które – jak należy uznać – musi przynosić rzeczywistą zmianę w sytuacji prawnej jednostki, tzn. orzeczenie to musi wywoływać w sytuacji skarżącego konkretne korzystne konsekwencje będące następstwem merytorycznego stanowiska zajętego w danej sprawie przez sąd. W rezultacie, opierając się na treści i systemowym usytuowaniu art. 45 Konstytucji RP, w świetle tego przepisu każda jednostka ma prawo oczekiwać, że sąd administracyjny, w razie stwierdzenia niezgodności zaskarżonego aktu lub czynności administracji publicznej z prawem, dokona co najmniej uchylecia danego aktu lub czynności (tzn. ich wyeliminowania z obrotu prawnego). Trudno byłoby mówić o sądowej ochronie spełniającej wymagany standard „prawnej skuteczności”, gdyby pomimo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego niezgodność zaskarżonego aktu lub czynności administracji publicznej z prawem ów akt lub czynność nadal pozostawały w mocy i gdyby w związku z tym w sytuacji jednostki będącej adresatem wzmiankowanego aktu lub czynności z praktycznego punktu widzenia nic się nie zmieniało. W tym ostatnim przypadku ochrona sądowa byłaby raczej fasadowa, a nie rzeczywista i efektywna, tak jak tego wymaga Trybunał Konstytucyjny.

W podobny sposób znaczenie i konsekwencje prawne konstytucyjnego prawa do sądu w sprawach administracyjnych są oceniane przez przedstawicieli doktryny prawa²¹.

Warto zauważyć, że w przeszłości TK co najmniej *implicite* potwierdził już, że przepis ustawy szczególnej, który wyłącza uprawnienie sądu administracyjnego do uchylecia niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej i dozwala jedynie na

²⁰ Zob. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, pkt III.3.1 uzasadnienia.

²¹ Zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 96–97, 105; T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 21; A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 231–233; B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 18, 21; W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 83 i wskazana tam dalsza literatura; T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 153; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 154–155, z powołaniem się na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy, Rec. (2004) 20 z 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych.

wydanie wyroku uznającego, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, stanowi przejaw ograniczenia konstytucyjnego prawa jednostki do sądu²².

Pomimo jednak tego, że przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu naruszają konstytucyjne prawo jednostek do sądu gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przepisy te należy uznać za usprawiedliwione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy tu bowiem pamiętać, że konstytucyjne prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być przez ustawodawcę ograniczane, pod warunkiem że takie ograniczenia służą wartościom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i są proporcjonalne²³. Ograniczenia prawa do sądu przewidziane w art. 37 ust. 2 i 4 projektu bez wątpienia służą wartościom wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a mianowicie służą bezpieczeństwu państwa, a konkretnie służą bezpieczeństwu energetycznemu Polski. Wykluczenie możliwości uchylania przez sąd administracyjny decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę dotyczących inwestycji (po upływie 30 dni od rozpoczęcia budowy) ma w swoim założeniu przyspieszać oraz usprawniać procesy przygotowania i realizacji inwestycji, a więc ma powodować w swoich skutkach, że inwestycje infrastrukturalne związane z rurociągami ropy naftowej i produktów naftowych, korzystne dla bezpieczeństwa energetycznego Polski i mające zaspokajać potrzeby energetycznego polskiego społeczeństwa, będą mogły być urzeczywistniane szybciej i bez określonych przeszkód prawno-administracyjnych. Przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu służą zatem dobru wspólnemu.

Dla osiągnięcia wskazanych wyżej celów publicznych ograniczenia prawa do sądu przewidziane w art. 37 ust. 2 i 4 projektu są proporcjonalne, a więc są przydatne, niezbędne i zachowujące wyważoną proporcję pomiędzy zakresem negatywnych skutków dla poszczególnych jednostek a wagą i stopniem realizacji dobra wspólnego w postaci zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski. Dla uzasadnienia proporcjonalności regulacji prawnej przewidzianej w art. 37 ust. 2 i 4 projektu można się odwołać do wyroku TK w sprawie o sygn. akt

²² Zob. wyrok TK z 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12, OTK-A ZU 2013, nr 3, poz. 25, pkt III.3.2–3.3 uzasadnienia. Wyrok ten dotyczył zawierającej taki właśnie przepis (analogiczny do art. 37 ust. 2 i 4 projektu) ustawy z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1372). Przy czym w wyroku tym TK ograniczył się jedynie do bardzo lapidarnego stwierdzenia w tym względzie i nie badał dokładnie istoty omawianego tutaj naruszenia Konstytucji RP, a tym bardziej nie badał, czy naruszenie to jest usprawiedliwione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie to było bowiem zasadniczym celem i przedmiotem powołanego wyroku TK – było nim natomiast stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy nowelizującej powołaną ustawę o EURO 2012 z uwagi na retroaktywność.

²³ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, pkt III.3.5 uzasadnienia; wyrok TK z 15 maja 2012 r., sygn. akt P 11/10, OTK-A ZU 2012, nr 5, poz. 50, pkt III.4.2.1 uzasadnienia.

K 4/10, w którym była oceniana proporcjonalność analogicznej w swojej treści regulacji prawnej zawartej w ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1474; dalej: specustawa drogowa; zob. art. 31 ust. 2 specustawy drogowej), z tym wszakże zastrzeżeniem, iż w wyroku K 4/10 Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność tej regulacji prawnej z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności (art. 64 Konstytucji RP), nie zaś z prawem do sądu gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W powołanym wyroku TK uznał wspomnianą regulację prawną zawartą w specustawie drogowej za mającą charakter proporcjonalny względem gwarantowanego przez Konstytucję RP prawa własności²⁴, zaś wywoły Trybunału w tym względzie są w pełni relewantne również w ramach dyskusji nad proporcjonalnością przepisów art. 37 ust. 2 i 4 projektu, a więc przy rozważaniu zgodności art. 37 ust. 2 i 4 projektu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Dlatego też, uzasadniając proporcjonalny charakter ograniczeń przewidzianych w art. 37 ust. 2 i 4 projektu, należy odwołać się w szczególności do następujących argumentów.

Po pierwsze, rurociągi naftowe są budowane nie w indywidualnym interesie inwestora czy nawet państwa, ale w interesie wszystkich członków polskiego społeczeństwa, w tym również w interesie tych, których prawo do sądu zostaje przez art. 37 ust. 2 i 4 projektu ograniczone; tymi ostatnimi osobami są najczęściej podmioty, których prawo własności do nieruchomości zostało wyłączone decyzją lokalizacyjną²⁵. Można zatem powiedzieć, że przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu mają na celu dobro wspólne, a tradycyjna koncepcja wadliwości decyzji administracyjnych, oparta na kompromisie takich wartości, jak ochrona praworządności i ochrona praw nabytych, zostaje na podstawie tych przepisów projektu uzupełniona o trzecią wartość, jaką jest ochrona dobra wspólnego. Ochrona dobra wspólnego uzasadnia wprowadzanie określonych ograniczeń w zakresie ochrony praworządności w działaniach organów administracji publicznej²⁶.

²⁴ Wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, pkt III.4 uzasadnienia.

²⁵ *Ibidem*, pkt III.4.2.1 uzasadnienia.

²⁶ B. Adamiak, *Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzcińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 32. Jak to ujął TK w odniesieniu do oceny podobnego rozwiązania prawnego przewidzianego w specustawie drogowej: *regulacje postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o zezwoleniu na inwestycję drogową oraz zakresu kontroli tej decyzji stanowią dobry przykład uwzględnienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wartości, jaką jest dobro wspólne. Stanowią próbę ukształtowania procedury, która dotyczy znacznej liczby osób, często o rozbieżnych, a nawet konkurencyjnych wobec siebie, interesach. W takiej sytuacji, z założenia, nie mogą być uwzględnione indywidualne oczekiwania poszczególnych podmiotów, a – jak to już podkreślono – zadaniem organu*

Po drugie, uproszczona procedura sądowo-administracyjna przygotowania i realizacji inwestycji, umożliwiona m.in. dzięki przepisom art. 37 ust. 2 i 4 projektu, jest co do zasady efektywna i skuteczna, a więc jest przydatna z punktu widzenia celu w postaci bezpieczeństwa energetycznego państwa. Bez tych przepisów realizacja inwestycji mogłaby zostać sparaliżowana²⁷.

Po trzecie, wytyczenie trasy przebiegu rurociągu, siłą rzeczy, determinuje wskazanie tych nieruchomości, które będą musiały zostać wyłączone i których właściciele zostaną dotknięci przez przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu. Przy przyjęciu założenia, że przebieg rurociągów jest i będzie wyznaczany w sposób racjonalny przez zespoły specjalistów z zakresu energetyki, transportu, geologii czy też ochrony środowiska, należy przyjąć tezę o nieuchronności zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę tych rurociągów. Wobec nieuchronności wyłączenia tych właśnie konkretnych nieruchomości, przyznawanie ich właścicielom środków sądowo-administracyjnych służących walce o utrzymanie ich własności, w tym poprzez ewentualne uchylenie decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę przez sąd administracyjny, jest zabiegiem pozornym²⁸. Inaczej mówiąc, nawet gdyby osobom uprawnionym, w tym zwłaszcza właścicielom nieruchomości wyłączanych pod inwestycję, zostało przyznane uprawnienie do ubiegania się w sądzie administracyjnym o skuteczne uchylenie decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę wydanych niezgodnie prawem, to skuteczne uchylenie decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę przez sąd administracyjny jedynie wydłużyłoby w czasie realizację inwestycji. Dana inwestycja i tak musiałaby oraz byłaby w przyszłości nieuchronnie realizowana nadal poprzez te same nieruchomości, tyle że na podstawie decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę wydanych już zgodnie z prawem.

Po czwarte, przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu gwarantują równe potraktowanie całej grupy właścicieli nieruchomości, którzy znaleźli się w tej samej sytuacji faktycznej: wszyscy oni przy realizacji inwestycji, mającej charakter liniowy, są traktowani jednakowo²⁹.

Po piąte, regulacja przewidziana w art. 37 ust. 2 i 4 projektu ma swoje uzasadnienie w tym, że po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy inwestycji mamy w zasadzie do czynienia z wystąpieniem nieodwracalnych skutków prawnych, w tym sensie, że inwestycja w zasadzie nie może już być cofnięta. Jest tak w szczególności dlatego, że rozpoczęcie budowy w rozumieniu art. 37 ust. 2 i 4 projektu bynajmniej nie inicjuje całego procesu inwestycyjnego, lecz stanowi

---

administracji publicznej jest znalezienie rozwiązania kompromisowego, najlepiej odpowiadającego celowi publicznemu, w związku z którym postępowanie zostało podjęte, wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 4/10, pkt III.4.5 uzasadnienia.

²⁷ *Ibidem*, pkt III.4.2.1 i III.4.3.1 uzasadnienia.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, pkt III.4.3.1 uzasadnienia.

jego zaawansowany etap. Samo już chociażby przygotowanie decyzji lokalizacyjnej dotyczącej inwestycji wymaga istotnych nakładów pracy całego grona specjalistów. Ewentualne uchylene lub stwierdzenie nieważności decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę po upływie 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy oznaczałoby zatem zniweczenie dużych efektów pracy i ogromnych kosztów poniesionych na przygotowanie procesu inwestycyjnego³⁰. Można powiedzieć, że przepisy art. 37 ust. 2 i 4 projektu jedynie dokonują swoistej konkretyzacji przesłanki wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych, czyli przesłanki, która w myśl art. 156 § 2 k.p.a. stanowi negatywną przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji. Zgodnie z tym ujęciem upływ terminu 30 dni od dnia rozpoczęcia budowy przewidziany w art. 37 ust. 2 i 4 projektu oznacza – w myśl tych przepisów szczególnych – swoiste uznanie przez ustawodawcę (niejako *implicite*), że od tego momentu mamy do czynienia z nieodwracalnymi skutkami prawnymi decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę, co w świetle art. 156 § 2 k.p.a. i tak wykluczałoby prawną dopuszczalność stwierdzenia nieważności tych decyzji³¹.

Po szóste, przewidziany w art. 37 ust. 2 i 4 projektu 30-dniowy termin liczony od rozpoczęcia budowy, po upływie którego sąd administracyjny nie może już uchylić decyzji lokalizacyjnej ani stwierdzić jej nieważności, nie jest bynajmniej zbyt krótki z punktu widzenia możliwości dowiedzenia się o fakcie wydania danej decyzji lokalizacyjnej przez zainteresowanego właściciela nieruchomości, będącego jednocześnie adresatem tej decyzji. Z punktu widzenia wiedzy właściciela nieruchomości o decyzji lokalizacyjnej oraz z punktu widzenia możliwości podjęcia przez niego działań prawnych przeciwko tej decyzji termin 30-dniowy przewidziany w art. 37 ust. 2 i 4 projektu jest w pełni wystarczający, chociażby dlatego, że o rozpoczęciu całego procesu inwestycyjnego zainteresowani właściciele nieruchomości dowiadują się już znacznie wcześniej. Samo rozpoczęcie budowy w tym rozumieniu nie rozpoczyna przecież całego procesu inwestycyjnego. Proces ten w rzeczywistości zaczyna się znacznie wcześniej i trudno przypuścić, aby postępowanie poprzedzające inwestycję mogło rozpocząć się i przebiegać bez wiedzy właścicieli nieruchomości potencjalnie objętych decyzją lokalizacyjną³². Warto przy tym pamiętać, że w analogicznym przepisie specustawy drogowej wspomniany termin był znacznie krótszy, gdyż wynosił jedynie 14 dni, a mimo tego został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za wystarczający z omawianego tutaj punktu widzenia.

Po siódme, wydanie przez sąd administracyjny wyroku przewidzianego w art. 37 ust. 2 i 4 projektu otwiera osobie, która doznała szkody w wyniku wydania decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę, możliwość otrzymania

³⁰ *Ibidem*, pkt III.4.4.5 uzasadnienia.

³¹ *Ibidem*, pkt III.1.1.4 uzasadnienia.

³² *Ibidem*, pkt III.4.4.6 uzasadnienia.

odszkodowania, i to nie tylko w zakresie szkody rzeczywistej, ale również utraconych korzyści. Odszkodowanie to stanowi pewną przeciwwagę dla następującego na podstawie art. 37 ust. 2 i 4 projektu ograniczenia prawa do sądu³³.

Po ósme, zakres zastosowania przepisów art. 37 ust. 2 i 4 projektu, podobnie jak zakres zastosowania całego projektu, jest ograniczony tylko do czterech konkretnych inwestycji wymienionych imiennie w załączniku do projektu. Ograniczenia przewidziane w art. 37 ust. 2 i 4 projektu nie będą więc dotyczyły potencjalnie nieograniczonej liczby osób, lecz jedynie osób dotkniętych w związku z realizacją tych czterech konkretnych inwestycji, co w pewien sposób ogranicza uciążliwość omawianej regulacji prawnej.

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę, należy stwierdzić, że przewidziane w art. 37 ust. 2 i 4 projektu ograniczenie prawa do sądu następuje w interesie dobra wspólnego (tj. w interesie bezpieczeństwa energetycznego państwa) i jest proporcjonalne, a więc jest zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodność przepisów projektu z art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP

Przepisy projektu przewidują w swojej treści określone ograniczenia kompetencji planistycznych i władztwa planistycznego jednostek samorządu terytorialnego (gmin) w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ograniczenia te wynikają z przepisów art. 11 projektu, które stanowią, że w sprawach związanych z przygotowaniem strategicznej inwestycji w sektorze naftowym nie mają zastosowania przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945) oraz przepisy ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1398), art. 11 ust. 1 i 2, czyli przepisy ustaw przyznających na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (gmin) konkretne uprawnienia planistyczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Zgodnie z art. 11 ust. 3 projektu decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym (decyzja lokalizacyjna) wiąże właściwe organy (tj. przede wszystkim radę gminy oraz organ wykonawczy gminy) przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 11 ust. 4 projektu stanowi zaś, że decyzja lokalizacyjna jest wiążąca dla właściwych organów w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; organami tymi są zaś zasadniczo wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W razie braku przepisów art. 11 projektu uprawnienia planistyczne jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze których będą lokalizowane Inwestycje,

³³ *Ibidem*, pkt III.4.4.7 uzasadnienia.

pozostawałyby w stanie nienaruszonym, tak jak to jest przewidziane w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy tu zauważyć, że wspomniane uprawnienia planistyczne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na ich obszarze są gwarantowane konstytucyjnie. Uprawnienia te znajdują mianowicie swoją ochronę w art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *[s]amorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *[s]amodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej*. Z kolei art. 166 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: *[z]adania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne*. Można zatem powiedzieć, że przepisy art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego udział w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych oraz samodzielne wykonywanie zadań polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Jakkolwiek przepisy art. 11 projektu w określony sposób ograniczają udział gmin, na terenie których będą lokalizowane inwestycje, w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu planowania przestrzennego oraz ograniczają ich samodzielność w wykonywaniu ich zadań własnych z tego zakresu, to jednak przepisy art. 11 projektu należy uznać za usprawiedliwione i w efekcie za nienaruszające gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Uzasadniając zaś powyższe stanowisko, trzeba przede wszystkim wyjaśnić, że uprawnienia planistyczne gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego, jakkolwiek szerokie, nie są *de lege lata* nieograniczone i w świetle przepisów Konstytucji RP (w tym zwłaszcza w świetle art. 7 Konstytucji RP) muszą być one wykonywane w pełnej zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Gminy muszą zatem zawsze wykonywać swoje władztwo planistyczne na podstawie i w granicach przepisów prawa stanowiących przez ustawodawcę³⁴. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, swoboda regulacyjna przysługująca gminom w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie jest bynajmniej absolutna. Obowiązujące przepisy prawa ustanawiają bowiem określone materialnoprawne ograniczenia władztwa planistycznego gmin³⁵. Te ograniczenia występują już *de lege lata* i wynikają z przepisów obowiązującej obecnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trybunał Konstytucyjny nigdy nie kwestionował zgodności tych ograniczeń

³⁴ Zob. szerzej Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 3, s. 9 i n.

³⁵ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29, pkt III.2 uzasadnienia.

z przepisami Konstytucji RP, mówiącymi o samodzielności oraz zakresie zadań własnych samorządu terytorialnego. Co jest przy tym istotne, przepisy ustawowe mogą w zgodzie z Konstytucją RP wprowadzać dalsze jeszcze ograniczenia uprawnień planistycznych gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego, wychodzące poza te przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli jest to uzasadnione określonymi konstytucyjnymi wartościami, w tym związanymi z koniecznością realizacji pewnych polityk państwa (polityk publicznych). Ograniczenia te mogą mieć bardzo różny charakter: mogą dotyczyć wszystkich gmin (czyli mogą mieć charakter powszechny i uniwersalny) lub też jedynie niektórych gmin (np. gmin górniczych lub gmin, na których obszarze są realizowane ważne inwestycje publiczne) lub nawet jedynie części terytorium określonych gmin; mogą mieć charakter permanentny i obowiązywać trwale lub też mogą mieć charakter przejściowy i epizodyczny. Jak się w tym kontekście podkreśla, Konstytucja RP gwarantuje, co prawda, ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym w zakresie ich uprawnień planistycznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, lecz samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnego, a ustawodawca zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek oraz w ich samodzielność planistyczną w omawianym zakresie³⁶.

Konstytucyjnoprawna dopuszczalność wkraczania przez ustawodawcę w uprawnienia planistyczne gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego wiąże się przy tym ze znacznie szerszym problemem, jakim jest zakres swobody ustawodawcy zwykłego do ingerowania w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w ogóle, oraz związana z tym swoboda ustawodawcy zwykłego w dokonywaniu podziału zadań publicznych między administrację rządową i samorząd terytorialny. W tym względzie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma wcale charakteru absolutnego. Ustawodawca, uznając konieczność ochrony innych wartości i zasad konstytucyjnych, może ograniczać samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Powinien on przy tym respektować zasadę proporcjonalności i wyważać ze sobą kolidujące racje³⁷. Przy czym zasada proporcjonalności nie powinna być w tym kontekście rozumiana w sposób nadmiernie rygorystyczny, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych proporcjonalności, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywo-

³⁶ Zdanie odrębnego sędziego NSA J. Bujko do uchwały NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 20.

³⁷ Wyroki TK z: 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 125, pkt III.2.1 uzasadnienia; 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, OTK-A ZU 2007, nr 3, poz. 25, pkt III.9 uzasadnienia; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01, OTK-A ZU 2002, nr 2, poz. 17, pkt III.3 uzasadnienia.

dzona z art. 2 Konstytucji RP zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Kierując się tak rozumianym zakazem nadmiernej ingerencji, ustawodawca ma prawo do ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd terytorialny a zadaniami wykonywanymi przez administrację rządową³⁸.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza uchwalania ustaw, które modyfikują podstawy wykonywania zadań publicznych przez te jednostki. Uchwalenie nowych ustaw może przy tym prowadzić do utraty mocy obowiązującej aktów normatywnych wydanych przez te jednostki, w tym do utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP). Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że akt normatywny organu stanowiącego samorządu terytorialnego, w tym MPZP, może zostać uchylony wyłącznie przez ten organ³⁹.

Należy przy tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny miał już kiedyś okazję do oceniania zgodności z konstytucyjną zasadą samodzielności gminy (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) oraz z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP takich przepisów ustawowych, które niezwykle mocno ingerują w uprawnienia planistyczne gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a mianowicie przepisów specustawy drogowej. Przepisy specustawy drogowej odbierają gminom możliwość uchwalania lub stosowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze określonych inwestycji drogowych i zastępują MPZP na tych obszarach decyzjami administracyjnymi o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawanymi w pierwszej instancji przez wojewodów, zaś w drugiej instancji przez właściwego ministra, zaś organom właściwej miejscowo gminy przyznają jedynie prawo do wyrażenia niewiążącej opinii w tym zakresie (zob. 11b i art. 11i ust. 2 specustawy drogowej). Trybunał Konstytucyjny, oceniając w wyroku w sprawie o sygn. akt K 23/05 zgodność wspomnianych rozwiązań ustawowych z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, przypomniał, że zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, to znaczy w ten sposób, że samorząd może działać tam wszędzie, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych. Ustawodawca może bowiem dojść do wniosku, że ze względu na wagę sprawy i jej ogólnopaństwowe znaczenie niektóre problemy, np. z zakresu ochrony środowiska, powinny należeć do kompetencji organów administracji rządowej po to, aby można było prowadzić w tym zakresie jednolitą politykę w skali państwa. Nie wyłącza to przecież kompetencji organów samo-

³⁸ Wyroki TK z: 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK-A ZU 2013, nr 1, poz. 7, pkt V.3.1.5–3.1.6 uzasadnienia; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, pkt III.2.2 uzasadnienia.

³⁹ Wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, pkt III.8–9 uzasadnienia.

rządu w innych licznych sprawach w tej dziedzinie, których ustawy nie zastrzegają na rzecz organów administracji rządowej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że rozwiązania przewidziane w specustawie drogowej i ograniczające uprawnienia planistyczne gmin są uzasadnione właśnie ogólnopaństwowym znaczeniem inwestycji w zakresie dróg krajowych. Inwestycje te mają zatem znaczenie ponadlokalne i dlatego uzasadnione jest to, aby ustalenie lokalizacji drogi krajowej dokonywane było przez wojewodę będącego organem administracji rządowej. Skoro ujmowane w wymiarze lokalnym zadania mają znaczenie o charakterze ogólnopaństwowym (ponadlokalnym), konieczne jest roztropne ważenie interesu lokalnego (jednostek samorządu terytorialnego) i interesu państwa. Mając na uwadze zasadę subsydiarności, to właśnie w tego typu sytuacjach można mówić o uprawnionej potrzebie przekazywania nie tylko zadań tego rodzaju organom administracji rządowej, ale – co zrozumiałe – prawa do ostatecznego rozstrzygnięcia o treści związanych z tym decyzji. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydawanie decyzji administracyjnych o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez wojewodę (a w drugiej instancji przez właściwego ministra), po zaopiniowaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego, nie narusza art. 16 Konstytucji RP⁴⁰. Trybunał uznał ponadto, że omawiane rozwiązania ustawowe zawarte w specustawie drogowej nie są niezgodne z art. 166 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zdaniem Trybunału: *[j]ednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwności ani konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych. Działalność terenowych organów administracji rządowej, podporządkowana organom naczelnym, bez wątpienia służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych*⁴¹.

W omawianym wyroku w sprawie o sygn. akt K 23/05 Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się też z twierdzeniem, że przewidziane w specustawie drogowej wyłączenie stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

⁴⁰ Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, OTK-A ZU 2006, nr 6, poz. 62, pkt III.3 uzasadnienia.

⁴¹ *Ibidem*.

przestrzennym marginalizuje rolę samorządu gminnego w zakresie kształtowania polityki przestrzennej i pozwala na arbitralną ingerencję administracji rządowej w zapisy prawa miejscowego, tj. MPZP. Zdaniem TK w specustawie drogowej ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, wyłączył spod ogólnego zakresu podstawowej ustawy kształtującej ład przestrzenny sprawy dotyczące lokalizacji dróg. Takie wyłączenie nie jest sprzeczne z art. 16 ust. 1 i 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Jak stwierdził TK: *Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłoby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym. Trybunał nie dopatrzył się więc w treści kwestionowanych przepisów wad powodujących ich niekonstytucyjność. Trzeba zwrócić uwagę na to, że do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej należy kształtowanie polityki przestrzennej państwa. Paradoksalnie, to wyłączenie stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) może być właśnie przejawem realizacji polityki przestrzennej państwa⁴².*

Ograniczenia uprawnień planistycznych gmin przewidziane w projekcie są w zasadzie analogiczne do tych przewidzianych w specustawie drogowej i uznanych za zgodne z Konstytucją RP w przywołanym wyżej wyroku w sprawie K 23/05. W praktyce ograniczenia te polegają na wyłączeniu uchwalania lub stosowania MPZP przez gminy, na obszarze których będą lokalizowane inwestycje, w odniesieniu do terenów, na których będą się znajdować inwestycje, oraz na zastąpieniu MPZP decyzjami administracyjnymi wydawanymi przez organy administracji rządowej, a mianowicie decyzjami lokalizacyjnymi. Jeżeli zaś dana

⁴² *Ibidem*, pkt III.4 uzasadnienia.

gmina sporządzi MPZP dla obszaru, na którym będzie zlokalizowana inwestycja, to będzie ona miała obowiązek uwzględnienia w tym MPZP treści zawartych w decyzji lokalizacyjnej. W takim układzie ograniczenia te odbierają wspomnianym gminom możliwość podejmowania wiążących rozstrzygnięć planistycznych w zakresie lokalizacji określonych inwestycji, określania przeznaczenia terenów inwestycji oraz zasad zagospodarowania tych terenów. W rezultacie, tak samo zatem jak za zgodne z art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny ograniczenia uprawnień planistycznych gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego przewidziane w specustawie drogowej, tak samo też za zgodne z powołanymi przepisami Konstytucji RP należy uznać ograniczenie uprawnień planistycznych gmin, na których obszarze mają być zlokalizowane inwestycje i które to ograniczenia są przewidziane w projekcie. Uzasadniając zaś powyższe stanowisko, należy przede wszystkim zauważyć, że przepisy art. 11 projektu bynajmniej nie prowadzą do całkowitego pozbawienia właściwych miejscowo gmin, na których obszarze będą położone inwestycje, ich uprawnień planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Przepisy art. 11 projektu dotyczą bowiem jedynie tych obszarów wspomnianych gmin, na których będą zlokalizowane inwestycje. Ponadto nawet w tym ostatnim zakresie terytorialnym projekt przyznaje organowi wykonawczemu zainteresowanej gminy uprawnienie do zaopiniowania wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej (art. 4 ust. 3 pkt 12 projektu), a więc decyzji, która ma być wiążąca dla gminy przy sporządzaniu przez nią dla danych terenów MPZP lub która ma wręcz zastępować MPZP dla terenów inwestycji. To uprawnienie opiniodawcze właściwych gmin pozwoli w należyty sposób uwzględnić i wziąć pod uwagę interesy tychże gmin oraz ich mieszkańców związane z zagospodarowaniem terenów na obszarze inwestycji. Za zgodnością przepisów art. 11 projektu z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przemawia ponadto argument (podniesiony już przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt K 23/05), iż celem tych rozwiązań ma być uproszczenie procedur przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym: wyłączenie inwestycji spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyczyni się do ich szybszej i bardziej efektywnej realizacji. Zastosowanie w tym zakresie w pełni przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz respektowanie w tym względzie uprawnień planistycznych gmin do przyjmowania i stosowania MPZP powodowałoby znaczne opóźnienia w realizacji inwestycji, a nawet mogłoby prowadzić do paraliżu procesu decyzyjnego. Za koniecznością szybkiej oraz sprawnej realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym przemawia priorytetowy interes publiczny i ze względu na tę okoliczność konstytucyjnie dopuszczalne są odstępstwa, a nawet wyłączenia uprawnień planistycznych gmin przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie będzie zresztą zwalniało właściwych organów rządowych wydających decyzje lokalizacyjne od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz od roztropnej troski o interesy lokalne. Uwolni to jednak te organy od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie strategicznych inwestycji w sektorze naftowym. Rozwiązanie z art. 11 projektu będzie dobrze służyło procesowi uzgadniania interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym i pozwoli to właściwym organom rządowym efektywnie realizować ich zadanie kształtowania polityki przestrzennej państwa.

Ostatecznie należy zatem stwierdzić, że przepisy art. 11 projektu w zakresie, w jakim ograniczają one uprawnienia planistyczne gmin w odniesieniu do kształtowania zasad zagospodarowania przestrzennego na obszarach inwestycji, są konstytucyjnie usprawiedliwione i nie naruszają przepisów art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej

Zgodność przepisów projektu z unijnymi przepisami o pomocy państwa

Przepisy projektu dokonują zwolnienia inwestora, czyli PERN Spółki Akcyjnej z siedzibą w Płocku, z obowiązku ponoszenia określonych danin publicznych lub opłat cywilnoprawnych na rzecz Skarbu Państwa. Mianowicie, art. 16 projektu zwalnia inwestora z obowiązku uiszczania opłat za usunięcie drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją lokalizacyjną, z wyjątkiem opłat za usunięcie drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Przepisy art. 31 ust. 2 i 4 projektu zwalniają inwestora z obowiązku ponoszenia opłat na rzecz Skarbu Państwa z tytułu wejścia przez inwestora na grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, w przypadku gdy realizacja inwestycji wymaga wejścia na te grunty, na zasadach określonych w art. 31 projektu (opłaty te należy uznać za należne na rzecz Skarbu Państwa opłaty o charakterze cywilnoprawnym). Wreszcie art. 31 ust. 8 projektu zwalnia inwestora z obowiązku ponoszenia opłaty, o której mowa w art. 261 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. 2018, poz. 2268, ze zm.), czyli opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w przypadku gdy realizacja inwestycji wymaga wejścia na te grunty i użytkowania ich.

Zwolnienia inwestora z opłat przewidziane w przepisach art. 16 i art. 31 ust. 2, 4 i 8 projektu należy uznać za stanowiące pomoc państwa w rozumieniu

art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi, że: *[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi*. Powołany przepis TFUE daje podstawę do wyinferowania z niego legalnej definicji pojęcia „pomoc państwa”. Jak stwierdza w tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz Sąd Unii Europejskiej⁴³, w świetle art. 107 ust. 1 TFUE pomocą państwa są środki krajowe, które spełniają łącznie (kumulatywnie) następujące przesłanki: 1) dany środek jest przejawem interwencji ze strony państwa członkowskiego lub jest dokonywany przy użyciu zasobów państwowych, 2) środek ten przyznaje na rzecz beneficjenta (tzn. na rzecz przedsiębiorstwa lub określonego sektora czy też grupy przedsiębiorstw) określoną selektywną korzyść, 3) dany środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, 4) dany środek jest w stanie wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE⁴⁴.

Zwolnienia inwestora z opłat przewidziane w art. 16 i art. 31 ust. 2, 4 i 8 projektu spełniają wszystkie wyspecyfikowane wyżej przesłanki uznania ich za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zwolnienia te są bowiem – czy też będą – przyznane przez państwo polskie i będą obciążały zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w tym sensie, że zasoby państwowe (tj. środki

⁴³ Dawny Sąd Pierwszej Instancji.

⁴⁴ Zob. wyroki TSUE w sprawach: C203/16 P, *Dirk Andres vs KE i Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2018:505, pkt 82; C150/16, *Fondul Proprietatea SA vs Complexul Energetic Oltenia SA*, ECLI:EU:C:2017:388, pkt 13; C140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA vs Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:C:2010:335, pkt 31; C20/15 P i C21/15 P, *KE vs World Duty Free Group SA, Banco Santander SA, Santusa Holding SL*, ECLI:EU:C:2016:981, pkt 53; C39/14, *BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, ECLI:EU:C:2015:470, pkt 22–24; C690/13, *Trapeza Eurobank Ergasias AE vs Agrotiki Trapeza tis Ellados AE (ATE), Pavlos Sidiropoulos*, ECLI:EU:C:2015:235, pkt 17; C399/08 P, *KE vs Deutsche Post AG, Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste eV, UPS Europe SA, Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2010:481, pkt 38–39; C341/06 P i C342/06 P, *Chronopost SA, La Poste i inni vs KE*, ECLI:EU:C:2008:375, pkt 121–122; C74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania przeciwko Ayuntamiento de Getafe*, ECLI:EU:C:2017:496, pkt 38; C524/14 P, *KE vs Hansestadt Lübeck*, ECLI:EU:C:2016:971, pkt 40; wyroki Sądu UE w sprawach: T251/11, *Republika Austrii vs KE*, ECLI:EU:T:2014:1060, pkt 53; T125/12, *Viasat Broadcasting UK Ltd vs KE*, ECLI:EU:T:2015:687, pkt 54; T108/16, *Naviera Armas SA vs KE*, ECLI:EU:T:2018:145, pkt 156; T454/13, *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) vs KE*, ECLI:EU:T:2017:134, pkt 82; T461/13, *Królestwo Hiszpanii vs KE*, ECLI:EU:T:2015:891, pkt 33.

finansowe Skarbu Państwa) nie zostaną zwiększone o kwotę tych opłat, które w normalnym toku rzeczy zasiliłyby zasób finansowy Skarbu Państwa; będą to zatem świadczenia negatywne państwa na rzecz inwestora. Zwolnienia te projekt przyznaje inwestorowi, który jest typowym przedsiębiorstwem w rozumieniu unijnego prawa konkurencji⁴⁵. Zwolnienia z opłat przewidziane w projekcie przynoszą – czy też będą przynosiły – inwestorowi konkretną wymierną korzyść finansową, przy czym będzie to korzyść selektywna (gdyż jest ona przyznawana jednemu, imiennie wskazanemu przedsiębiorstwu, nie zaś ogólnie wszystkim podmiotom na rynku) oraz korzyść uprzywilejowująca, czyli taka, której przedsiębiorstwo będące ich beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych⁴⁶. Zwolnienia z opłat przewidziane w projekcie zakłócają lub mogą zakłócać konkurencję. Pojęcie zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest w praktyce decyzyjnej Komisji Europejskiej i orzecznictwie sądów unijnych rozumiane bardzo szeroko: dla uznania zaistnienia tej przesłanki wystarczy, że dzięki danemu środkowi przedsiębiorstwo może utrzymać silniejszą pozycję konkurencyjną niż pozycja, którą przedsiębiorstwo to miałoby w przypadku braku uzyskania danego środka. Przy takim ujęciu niemal każdy środek wiążący się z przekazaniem danemu przedsiębiorstwu określonej selektywnej korzyści jest w stanie co najmniej potencjalnie zakłócić konkurencję, tym bardziej że nie ma bynajmniej w tym względzie wymogu, aby zakłócenie konkurencji było znaczące lub istotne. Nawet niewielka kwota pomocy lub mały roz-

⁴⁵ „Przedsiębiorstwem” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (oraz w rozumieniu innych przepisów unijnego prawa konkurencji) jest każda jednostka wykonującą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania (zob. np. wyroki TSUE w sprawach: C-41/90, *Klaus Höfner and Fritz Elser vs Macrotron GmbH*, ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21; C222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze vs Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107). Z kolei „działalnością gospodarczą” w tym rozumieniu jest każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku (zob. np. wyroki TSUE w sprawach: C-35/96, *KE vs Włochy*, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36; C-180/98 do C-184/98, *Pavel Pavlov i inni vs Stichting Pensioenfond Medische Specialisten*, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 75).

⁴⁶ Wyroki TSUE w sprawach: C140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA vs Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:C:2010:335, pkt 34; C399/08 P, *KE vs Deutsche Post AG, Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste eV, UPS Europe SA, Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2010:481, pkt 40; C128/16 P, *KE vs Hiszpania i inni*, ECLI:EU:C:2018:591, pkt 36; C522/13, *Ministerio de Defensa, Navantia SA vs Concello de Ferrol*, ECLI:EU:C:2014:2262, pkt 21; C197/11 i C203/11, *Eric Libert i inni vs Rząd flamandzki*, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 83; C279/08 P, *KE vs Królestwo Holandii*, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 87; wyroki Sądu UE w sprawach: T454/13, *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) vs KE*, ECLI:EU:T:2017:134, pkt 84; T143/12, *Republika Federalna Niemiec vs KE*, ECLI:EU:T:2016:406, pkt 107 i 110; T461/13, *Królestwo Hiszpanii vs KE*, ECLI:EU:T:2015:891, pkt 34.

miar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem nie wykluczają *eo ipso* zakłócenia konkurencji lub groźby jej zakłócenia, pod warunkiem że prawdopodobieństwo takiego zakłócenia nie jest jedynie hipotetyczne⁴⁷. Wreszcie zwolnienia inwestora z opłat przewidziane w projekcie wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Należy w tym kontekście przypomnieć, że w świetle orzecznictwa sądów unijnych relatywnie niewielka wysokość pomocy lub mały rozmiar wspieranego przedsiębiorstwa nie są w stanie same w sobie wykluczyć możliwości wpływu danego środka wspierającego na wymianę handlową, zwłaszcza, jeżeli w danym sektorze gospodarki istnieje silna konkurencja⁴⁸. Należy też pamiętać, że dla stwierdzenia zaistnienia przesłanek konstytuujących pojęcie pomocy państwa w postaci wpływu środka na wymianę handlową oraz zakłócenia lub groźby zakłócenia konkurencji nie jest wymagane wykazanie rzeczywistego (realnego) wpływu danego środka na wymianę handlową i rzeczywistego zakłócenia konkurencji; w tym względzie w pełni wystarczy, że dany środek może mieć tego rodzaju wpływ⁴⁹.

W celu zapewnienia, że zwolnienia inwestora z opłat przewidziane w art. 16 i art. 31 ust. 2, 4 i 8 projektu będą zgodne z unijnym prawem pomocy państwa, właściwe organy publiczne implementujące i rozliczające te zwolnienia, a także sam inwestor, będą musieli w toku wykonywania ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (czyli po uchwaleniu projektu) starać się o to, by zwolnienia te nie przekroczyły swoją wysokością tzw. pomocy *de minimis*, czyli pomocy, która jest z mocy samego prawa unijnie uznawana za zgodną z rynkiem wewnętrznym i niewymagającą notyfikacji. W stosownym akcie prawa wtórnego prawodawca unijny wyraźnie przesądził, że dany środek wówczas nie spełnia wszystkich przesłanek pojęcia pomocy pań-

⁴⁷ Zob. zawiadomienie Komisji Europejskiej z 2016 r. w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (Dz.Urz. UE 2016, C 262/1), pkt 189, oraz wskazane tam orzecznictwo sądów unijnych.

⁴⁸ Wyroki TSUE w sprawach: C-142/87, *Królestwo Belgii vs KE*, ECLI:EU:C:1990:125, pkt 43; C-372/97, *Włochy vs KE*, ECLI:EU:C:2004:234, pkt 53–54; C280/00, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg vs Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 81; C71/04, *Administración del Estado vs Xunta de Galicia*, ECLI:EU:C:2005:493, pkt 41–42; wyrok Sądu UE w sprawie T254/00, T270/00 i T277/00, *Hotel Cipriani SpA i inni vs KE*, ECLI:EU:T:2008:537, pkt 247.

⁴⁹ Wyroki TSUE w sprawach: C-372/97, *Włochy vs KE*, ECLI:EU:C:2004:234, pkt 44–46; C222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finanze vs Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 140; C197/11 i C203/11, *Eric Libert i inni vs Rząd flamandzki*, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 76; C690/13, *Trapeza Eurobank Ergasias AE vs Agrotiki Trapeza tis Ellados AE (ATE), Pavlos Sidiropoulos*, ECLI:EU:C:2015:235, pkt 23; wyrok Sądu UE w sprawie T818/14, *Brussels South Charleroi Airport (BSCA) vs KE*, ECLI:EU:T:2018:33, pkt 208.

stwa określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli całkowita kwota związanej z nim pomocy nie przekracza 200 000 euro w okresie trzech lat podatkowych (pomoc *de minimis*). Taka pomoc *de minimis* jest zwolniona z wymogu zgłoszenia do KE przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE⁵⁰.

Jeżeli zaś inwestor lub właściwe organy publiczne przewidują, że korzyść finansowa dla inwestora wynikająca ze zwolnień przewidzianych w art. 16 i art. 31 ust. 2, 4 i 8 projektu będzie wyższa niż pomoc *de minimis*, to należałoby obecnie lub w każdym razie przed faktycznym przyznaniem inwestorowi tych zwolnień notyfikować zamiar udzielenia tego rodzaju pomocy Komisji Europejskiej, starając się wykazywać Komisji, że wspomniana pomoc spełnia przesłanki umożliwiające uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym, gdyż jest to np. pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego (tu: Polski) w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b TFUE lub jest to pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, względnie że jest to pomoc przyznawana w związku z realizowaniem przez inwestora usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu i na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE⁵¹.

Istnieje też jeszcze jeden sposób na zapewnienie zgodności przepisów art. 16 i art. 31 ust. 2, 4 i 8 projektu z unijnym prawem pomocy państwa. Mianowicie, można by do projektu wprowadzić przepisy wyraźnie przesądzające to, że środki finansowe przyznawane inwestorowi w związku ze wspomnianymi zwolnieniami są wynagrodzeniem inwestora za wykonywanie przez niego ściśle określonych zadań (usług) publicznych, związanych z przygotowaniem lub realizacją inwestycji. W takim układzie środki finansowe, których wpłaty do Skarbu Państwa inwestor by uniknął (dzięki dokonywanym na podstawie przepisów projektu zwolnieniom), w ogóle nie byłyby traktowane jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, lecz byłyby kwalifikowane jako rekompensata, czyli ekwiwalentne wynagrodzenie inwestora za wykonywanie przez niego określonych zadań (usług) publicznych. Aby wszakże tego rodzaju kwalifikacja zwolnień przewidzianych w art. 16 i art. 31 ust. 2, 4 i 8 projektu jako rekompensaty była w świetle prawa unijnego zasadna, należałoby obecnie tak ukształtować reżim prawny tychże zwolnień, by ich wysokość i sposób obliczania oraz weryfikowania spełniały stosowne warunki określone w komunikacie Komisji

⁵⁰ Art. 3 rozporządzenia KE (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Urz. UE 2013, L 352/1.

⁵¹ Na temat tego przepisu zob. np. M. Szydło, *Artykuł 106* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 387 i n.

Europejskiej w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁵².

Zgodność przepisów projektu z przepisami dyrektywy 2011/92/UE

Istnieje poważne ryzyko uznania niektórych przepisów projektu za niezgodne z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁵³ (dalej: dyrektywa 2011/92/UE). Mianowicie, istnieje ryzyko, że przepisy projektu dotyczące zaskarżania decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę zamieszczone w rozdziale 4 projektu zostaną uznane za niezgodne z przepisami art. 11 dyrektywy 2011/92/UE.

Generalnie rzecz biorąc, dyrektywa 2011/92/UE ma zastosowanie do oceny skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować poważne skutki w środowisku. Dyrektywa 2011/92/UE przewiduje, że w odniesieniu do określonych rodzajowo przedsięwzięć, wśród których znajdują się m.in. rurociągi ropy naftowej, państwa członkowskie powinny przeprowadzać stosowną uprzednią ocenę oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko (art. 3 i 4 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE w związku z pkt 16 lit. a załącznika I do tej dyrektywy). Przepisy dyrektywy 2011/92/UE normują procedurę i skutki dokonywania wspomnianej oceny,

⁵² Dz.Urz. UE 2012, C 8/2. Warunki te – zgodne w swojej treści z wyrokiem TSUE w sprawie C280/00, *Altmark Trans GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 87–95 – są następujące: 1) inwestor będący beneficjentem zwolnień powinien być rzeczywiście obciążony wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być w projekcie jasno określone; 2) parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być ustalone już w samym projekcie, czyli *ex ante*, w obiektywny i przejrzysty sposób, a więc nie dopiero w toku korzystania przez inwestora z tych zwolnień; 3) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów ponoszonych przez inwestora w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku inwestora; 4) jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych (a w przypadku projektu wybór inwestora oczywiście nie następuje na podstawie procedur zamówieniowych), poziom koniecznej rekompensaty dla inwestora powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań (zob. pkt 42–77 powołanego komunikatu Komisji Europejskiej).

⁵³ Dz.Urz. UE 2012, L 26/1, ze zm.

a także określają niektóre elementy reżimu prawnego zezwolenia na inwestycję, jeżeli takie zezwolenie jest przewidziane w prawie krajowym. W przypadku projektu i mających być realizowanymi na jego podstawie strategicznych inwestycji w sektorze naftowym takim zezwoleniem na inwestycję są decyzja lokalizacyjna i pozwolenie na budowę.

Artykuł 11 dyrektywy 2011/92/UE normuje wymogi dotyczące procedur odwoławczych od decyzji lub działań, o których jest mowa w tej dyrektywie, co obejmuje również zezwolenie na inwestycję. W tym względzie art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE stanowi, co następuje: *Państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności: a) mający wystarczający interes lub ewentualnie; b) podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego, mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa*. Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/92/UE państwa członkowskie ustalają to, na jakim etapie mogą być kwestionowane wspomniane wyżej decyzje, działania lub zaniechania. Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE stanowi zaś, że: *[p]rzepisy niniejszego artykułu nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed zwróceniem się do sądowych procedur odwoławczych, gdzie taki wymóg istnieje na mocy prawa krajowego. Każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga*.

W orzecznictwie sądów unijnych zauważa się, że przepisy art. 11 dyrektywy 2011/92/UE – stanowiące zresztą swoistą implementację w prawie unijnym konwencji ONZ z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – mają na celu zapewnienie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przy czym przepisy te w zakresie, w jakim odnoszą się do środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania dyrektywy, nie mogą być interpretowane w sposób zwięzający⁵⁴. Co więcej, z utrwalonego orzecznictwa sądów unijnych wynika, że sąd krajowy rozpatrujący jakikolwiek spór, który podlega prawu Unii Europejskiej – co dotyczy również sporów na tle inwestycji poważnie oddziałujących na środowisko i toczonych na podstawie dyrektywy 2011/92/UE – winien mieć możliwość zarządzenia środków tym-

⁵⁴ Wyrok TSUE w sprawie C570/13, *Karoline Gruber vs Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, EMA Beratungs- und Handels GmbH, Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*, ECLI:EU:C:2015:231, pkt 39–40.

czasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w sprawie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii⁵⁵.

Jest raczej wątpliwe, czy przepisy rozdziału 4 projektu dotyczące zaskarżania decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę są w stanie spełniać te standardy sądowej kontroli decyzji dotyczących przedsięwzięć poważnie oddziaływających na środowisko, o których jest mowa w art. 11 dyrektywy 2011/92/UE oraz we wspomnianym orzecznictwie sądów unijnych. Przepisy rozdziału 4 projektu znacząco przyspieszają i upraszczają stosowne procedury odwoławcze i sądowno-administracyjne dotyczące wspomnianych decyzji, w tym przede wszystkim przewidują natychmiastową wykonalność wspomnianych decyzji (art. 35 ust. 1 projektu), wykluczają możliwość uchylania tych decyzji, gdy wadliwością jest dotknięta tylko część decyzji (art. 35 ust. 6 projektu), bardzo mocno ograniczają możliwość stwierdzania nieważności tych decyzji (art. 37 ust. 1 i 4 projektu) oraz bardzo istotnie ograniczają możliwość uchylecia lub stwierdzenia nieważności tych decyzji przez sąd administracyjny, poprzestając na możliwości orzeczenia przez sąd (po upływie 30 dni od rozpoczęcia budowy), że dana decyzja rażąco narusza prawo (art. 37 ust. 2 i 4 projektu). Co więcej, przepisy projektu wyraźnie przewidują, że w odniesieniu do decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę, w stosunku do których wniesiona została skarga do sądu administracyjnego, sąd administracyjny nie może zastosować art. 61 § 3 p.p.s.a. (art. 36 ust. 1 *in principio* projektu), a więc nie może na podstawie tego przepisu wstrzymać tymczasowo wykonania zaskarżonej decyzji administracyjnej⁵⁶. Z kolei z utrwalonego orzecznictwa polskich sądów administracyjnych wynika, że sądy te nie mogą stosować środków tymczasowych na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację określonego przedsięwzięcia oddziałującego poważnie na środowisko (a więc sądy te nie mogą wstrzymywać wykonania wspomnianych decyzji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.), w przypadku gdy tego rodzaju decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana na podstawie ustawy środowiskowej. Sądy admini-

⁵⁵ Wyroki TSUE w sprawach: C-213/89, *Factortame Ltd i inni*, ECLI:EU:C:1990:257, pkt 21; C432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd vs Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 67; C-226/99, *Siples Srl*, ECLI:EU:C:2001:14, pkt 19; C416/10, *Jozef Križan i inni*, ECLI:EU:C:2013:8, pkt 107; C530/11, *Komisja Europejska vs Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:2014:67, pkt 65.

⁵⁶ Przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. stanowi, co następuje: *Po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1 [tj. aktu lub czynności, na które wniesiono skargę – przyp. M.S.], jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.*

stracyjne swoją odmowę w tym względzie motywują tym, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana na podstawie ustawy środowiskowej nie jest jeszcze zgodą na daną inwestycję (nie jest to zatem zezwolenie na inwestycję w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE) i nie stanowi ona samoistnej podstawy do realizacji danego przedsięwzięcia poważnie oddziałującego na środowisko. Przedsięwzięcie takie może być realizowane dopiero na podstawie dalszej decyzji, np. pozwolenia na budowę⁵⁷ (lub w przypadku strategicznych inwestycji w sektorze naftowym: na podstawie decyzji lokalizacyjnej). To zatem dopiero ta dalsza decyzja wyrażająca zgodę na inwestycję (np. pozwolenie na budowę lub decyzja lokalizacyjna) mogłaby zostać wstrzymana przez sąd w ramach stosowania środków tymczasowych na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., tak aby uczynić w ten sposób zadość wymogowi wynikającemu ze wspomnianego wyżej orzecznictwa sądów unijnych. Problem polega na tym, że w przypadku decyzji dotyczących inwestycji przepis art. 36 ust. 1 *in principio* projektu wyraźnie wyłącza taką możliwość.

To, że przepisy rozdziału 4 projektu mogą naruszać przepisy art. 11 dyrektywy 2011/92/UE, znajduje również swoje pośrednie potwierdzenie w działaniach Komisji Europejskiej podjętych przeciwko Polsce w związku z podejrzeniem, że przepisy polskich specustaw infrastrukturalnych, w tym w szczególności przepisy specustawy drogowej i specustawy lotniskowej⁵⁸, naruszają art. 11 dyrektywy 2011/92/UE przez to, że nie pozwalają one organizacjom ochrony środowiska na zwracanie się do sądu o zastosowanie środków tymczasowych lub na spowodowanie wzruszenia ostatecznego zezwolenia na inwestycję z powodu jego niezgodności z prawem unijnym, a także przewidują, że efekty sądowej kontroli decyzji zezwalających na te inwestycje są bardzo ograniczone. Takie właśnie zarzuty względem polskich specustaw infrastrukturalnych Komisja Europejska postawiła w formalnym wezwaniu do usunięcia uchybienia (*letter of formal notice*) wysłanym Polsce w dniu 25 stycznia 2018 r. W wezwaniu tym Komisja stwierdziła, że Polska powinna zmienić swoje ustawodawstwo transponujące dyrektywę 2011/92/UE, tak aby rozwiązać ten problem ograniczonej sądowej kontroli⁵⁹. Można się zasadnie spodziewać, że analogiczne zarzuty Komisja Europejska mogłaby postawić względem przepisów rozdziału 4 projektu, w tym zwłaszcza względem art. 37 ust. 2 i 4 projektu.

Obecnie nie można twierdzić, że te zarzuty Komisji Europejskiej nie mają jakoby żadnego związku z projektem i że w tym względzie wymagana byłaby raczej stosowna nowelizacja ustawy środowiskowej, skoro to właśnie ustawa środowi-

⁵⁷ Zob. np. postanowienia NSA z: 18 października 2017 r., sygn. akt II OZ 1226/17; 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II OZ 1518/17; 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II OZ 27/18; 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OZ 288/18.

⁵⁸ Zob. ustawę z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1380.

⁵⁹ Zob. informację na temat wspomnianego wezwania, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-349_en.htm.

skowa transponuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2011/92/UE⁶⁰. Trzeba bowiem pamiętać, że z punktu widzenia prawa unijnego (i z punktu widzenia Komisji Europejskiej) istnieje tylko jeden polski ustawodawca, zaś państwo polskie jest traktowane jako jedna całość. Nie można przecież utrzymywać, że istnieją w Polsce jacyś różni ustawodawcy, w zależności od tego, jakiej dziedziny dana ustawa dotyczy. Jeżeli więc obecnie występowałby hipotetycznie jakiś przejaw niedoskonałej transpozycji przez Polskę dyrektywy 2011/92/UE w ustawie środowiskowej, w tym zwłaszcza ujawniający się przy okazji przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, to polski ustawodawca w projekcie powinien ten problem zadowalająco rozwiązać, w razie potrzeby przewidując w projekcie przepisy nowelizujące ustawę środowiskową. Rzecz jednak w tym, że w omawianym tutaj przypadku to nie przepisy ustawy środowiskowej dokonują nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2011/92/UE i to nie wspomniane wyżej orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, odmawiających tymczasowego zawieszania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., jest sprzeczne z prawem unijnym. Niezgodne z prawem unijnym, a konkretnie niezgodne z art. 11 dyrektywy 2011/92/UE, są – wedle wszelkiego prawdopodobieństwa – przepisy projektu, a konkretnie przepis, który wyraźnie wyłącza możliwość tymczasowego wstrzymania wykonania przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę dotyczących inwestycji (art. 36 ust. 1 *in principio* projektu), a ponadto niezgodne z prawem unijnym są art. 37 ust. 2 i 4 projektu przewidujące bardzo ograniczone skutki prawne sądowej kontroli decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę odnoszących się do inwestycji.

Próbując w jakiś sposób wyeliminować zasygnalizowaną powyżej niezgodność z prawem unijnym, a jednocześnie dążąc do zachowania słusznego zamierzenia twórców projektu, aby przyspieszyć realizację inwestycji i nie dopuszczać do ich paraliżowania, należałoby *de lege ferenda* zaproponować określone rozwiązania kompromisowe. Takim kompromisowym rozwiązaniem mogłoby być chociażby dozwoleńie przez projekt sądom administracyjnym na wstrzymywanie wykonania zaskarżonej decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. przynajmniej na pewien ściśle określony czas, np. na 30 dni, tym bardziej że ten ostatni i tak ma w ustawie zapisany 30-dniowy

⁶⁰ Tak chyba można rozumieć stwierdzenia (o charakterze repliki) znajdujące się w załączniku do pisma Sekretarza Stanu – Pełnomocnika Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318354/12551971/12551972/dokument372221.pdf>, s. 26–27. Z powołanego pisma wynika, że do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji Inwestycji przepisy rozdziału 4 projektu nie mają zastosowania (co jest akurat prawdą – zob. art. 39 w związku z art. 21 ust. 1 projektu) i że w związku z tym kwestia zgodności polskiego prawa z dyrektywą 2011/92/UE powinna być rozważana co najwyżej na gruncie ustawy środowiskowej, a nie projektu.

termin (instrukcyjny) na wydanie wyroku w sprawie tej skargi, licząc od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę (art. 36 ust. 1 pkt 2 projektu). *Nota bene*, danie sądowi administracyjnemu możliwości wstrzymywania na okres 30 dni wykonania zaskarżonej decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. mogłoby jeszcze bardziej mobilizować sąd administracyjny do szybszego wydania wyroku w sprawie zaskarżonej decyzji administracyjnej, tak aby zmieścić się w (instrukcyjnym jedynie) terminie przewidzianym w art. 36 ust. 1 pkt 2 projektu (analogiczne rozwiązania prawne można by ustanowić w odniesieniu do postępowania przed NSA, gdzie NSA ma instrukcyjny termin 2 miesięcy na rozpatrzenie skargi kasacyjnej – art. 36 ust. 2 projektu). Kompromisowym rozwiązaniem – godzącym wymogi wynikające z dyrektywy 2011/92/UE ze słusznym postulatem przyspieszenia postępowania w omawianych tutaj sprawach – mogłoby być również przesądzenie w art. 37 ust. 2 projektu, że przewidziany tam wyrok stwierdzający niezgodność z prawem zaskarżonej decyzji lokalizacyjnej (lub, poprzez art. 37 ust. 4 w związku z ust. 2 projektu, stwierdzający niezgodność z prawem zaskarżonego pozwolenia na budowę) sąd administracyjny może wydać zawsze, gdy dana decyzja narusza prawo, a nie tylko wtedy gdy decyzja ta narusza prawo w sposób kwalifikowany określony w art. 145 lub w art. 156 k.p.a. (chodzi przy tym o przypadki, gdy od rozpoczęcia budowy inwestycji minęło 30 dni). W powyższy sposób uprawnione osoby mogłyby w szerszy sposób kwestionować legalność działań administracji zezwalających na inwestycje, co by bardziej responsywnie wychodziło naprzeciw woli prawodawcy unijnego wyrażonej w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE, że członkowie zainteresowanej społeczności powinni mieć w prawie krajowym zagwarantowany dostęp do procedury odwoławczej przed sądem: *by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań*, w tym zezwolenia na inwestycję w rozumieniu tej dyrektywy.

Na marginesie warto dodać, że obecnie prowadzone przez Komisję Europejską postępowanie naruszeniowe wobec Polski dotyczące nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2011/92/UE nie jest jeszcze zakończone, zaś w razie gdyby zarzuty Komisji zostały w przyszłości potwierdzone przez TSUE, wówczas oznaczałoby to konieczność bardzo daleko idącego przebudowania systemu sądowej kontroli decyzji administracyjnych we wszystkich polskich specustawach infrastrukturalnych.

Najistotniejsze uchybienia legislacyjne występujące w przepisach projektu

Uwagi do słowniczka wyrażeń ustawowych w rozdziale 1 projektu

W słowniczku wyrażeń ustawowych znajduje się legalna definicja „katastru nieruchomości”, zgodnie z którą pojęcie to oznacza: *kataster w rozumieniu usta-*

wy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 oraz z 2018 r. poz. 650 i 1669) (art. 1 ust. 2 pkt 2 projektu). Zasadnicze uchybienie merytoryczne występujące w tej definicji jest takie, że z literalnego punktu widzenia ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie definiuje pojęcia „katastru” jako takiego, lecz definiuje co najwyżej pojęcie „katastru nieruchomości”, a przy tym owa definicja „katastru nieruchomości” nie została w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne sformułowana wprost (bepośrednio), lecz stanowi jedynie pewien element (a mówiąc dokładniej: synonim lub równoważnik) definicji legalnej „ewidencji gruntów i budynków”. Mianowicie, art. 2 pkt 8 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o: *ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami*. Jak z tego wynika, dla ustawodawcy pojęcie „katastru nieruchomości” stanowi w sensie semantycznym swoisty synonim pojęcia „ewidencji gruntów i budynków”. Takie ujęcie znaczeniowe znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 53a ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, stanowiącego, że: *[d]o czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję*. Wynika z tego, że *de lege lata* w Polsce nie istnieje faktycznie żaden „kataster nieruchomości”, lecz istnieje jedynie ewidencja gruntów i budynków. W świetle powyższego wydaje się, że bardziej poprawne terminologicznie oraz zgodne ze stanem rzeczywistym byłoby definiowanie w projekcie nie pojęcia „kataster” (czy nawet nie pojęcia „kataster nieruchomości”), ale pojęcia „ewidencja gruntów i budynków” oraz konsekwentne posługiwanie się tym ostatnim pojęciem w całym projekcie. Byłoby to uzasadnione również dlatego, że w chwili obecnej perspektywy przekształcenia w Polsce ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości są bardzo odległe i niepewne.

Artykuł 1 ust. 2 pkt 4 projektu zawiera legalną definicję „uzbrojenia terenu”. Zgodnie z tym przepisem, „uzbrojenie terenu” oznacza: *urządzenia infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 i 2348), oraz ropociągi*. W odniesieniu do tego przepisu należałoby podnieść dwie uwagi krytyczne. Po pierwsze, twórcy projektu definiując pojęcie „uzbrojenia terenu”, zupełnie niepotrzebnie odsyłają blankietowo do przepisu art. 143 ust. 2 u.g.n., tym bardziej że art. 143 ust. 2 u.g.n. nie zawiera legalnej definicji „urządzeń infrastruktury technicznej”, lecz wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem „budowy urządzeń infrastruktury technicznej” (*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*). Wydaje się, że z punktu widze-

nia użytkowników przyszłej ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym bardziej czytelna i przejrzysta byłaby taka definicja „uzbrojenia terenu”, która, zaliczając do kręgu desygnatów tego pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej”, wprost i *expressis verbis* wymieniałaby te urządzenia, zaliczając do nich drogi oraz wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne. Po drugie, w legalnej definicji „uzbrojenia terenu” zawartej w art. 1 ust. 2 pkt 4 projektu występuje określenie „ropociągi”. Otóż określenie to nie tylko nie jest w projekcie zdefiniowane, ale nie występuje ono już w żadnym innym przepisie projektu, a ponadto nie występuje też ono w żadnych innych ustawach odrębnych normujących zagadnienia tematycznie związane z projektem oraz z sektorem naftowym, takich jak ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 755, ze zm.), ustawa – Prawo budowlane, ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2214, ze zm.; dalej: ustawa o obszarach morskich), czy też ustawa z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2012.; dalej: ustawa o szczególnych uprawnieniach). W tych ostatnio wymienionych ustawach, a także w samym projekcie, występuje natomiast pojęcie „rurociągów” (zob. np. art. 3 pkt 4 lit. b i art. 3 pkt 5 lit. b ustawy – Prawo energetyczne; art. 18, art. 24a ust. 3 pkt 1, art. 26 ust. 1, 3 i 6–8, art. 27, art. 55 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy o obszarach morskich; art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 4 ust. 3 pkt 3, art. 6 ust. 3 pkt 4, art. 8 ust. 1 pkt 13 projektu), niekiedy używane razem z dodatkowym kwalifikatorem mówiącym o rurociągach „ropy naftowej lub produktów naftowych” (zob. np. art. 41 projektu nowelizujący przepisy ustawy – Prawo budowlane) lub o rurociągach „ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych” (zob. np. art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o szczególnych uprawnieniach) lub o rurociągach „przesyłowych lub dystrybucyjnych paliw ciekłych” (art. 3 pkt 10d ustawy – Prawo energetyczne). Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby *de lege ferenda* postulować, aby zawarta w art. 1 ust. 2 pkt 4 projektu definicja „uzbrojenia terenu” uznawała za desygnat tego pojęcia nie „ropociągi” (co jest pojęciem nieznanym polskiemu porządkowi prawnemu regulującemu analogiczne zagadnienia), lecz „rurociągi” (co jest pojęciem występującym zarówno w projekcie, jak też w innych pokrewnych tematycznie ustawach odrębnych).

Inna sprawa, że w przepisach projektu (oraz w przepisach ustaw odrębnych) brak jest również definicji legalnej pojęcia „rurociąg”. Zamieszczenie w projekcie takiej definicji byłoby zaś ze wszech miar pożądane, zważywszy, że to właśnie „rurociągi” należą do strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, poddanych regulacjom projektu i wymienionych w załączniku do projektu (gdzie znajdu-

je się wykaz strategicznych inwestycji w sektorze naftowym). *De lege ferenda* pojęcie „rurociągu” należałoby treściowo ukształtować w ten sposób, aby jego zakresem były objęte połączone i współpracujące ze sobą instalacje, służące do transportu (przesyłania) lub magazynowania ropy naftowej lub produktów naftowych (w pewnej analogii do pojęcia „sieci” zdefiniowanego w art. 3 pkt 11 Prawa energetycznego).

Artykuł 1 ust. 2 pkt 5 projektu zawiera legalną definicję pojęcia „infrastruktura niezbędna do obsługi”. Mankamentem tak właśnie sformułowanego *definiendum* jest brak wskazania tego, o obsługę czego konkretnie tutaj chodzi. Z *definiensu* tej definicji legalnej wynika, że chodzi tutaj o obsługę „rurociągów” (*infrastruktura niezbędna do obsługi – obiekty, urządzenia, sieci i instalacje służące do budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki rurociągów*). Również z treści załącznika do projektu – który to załącznik jest jedynym miejscem w projekcie, gdzie występuje pojęcie „infrastruktura niezbędna do obsługi” – wynika, że chodzi tutaj o infrastrukturę niezbędną do obsługi „rurociągów”. Dlatego też *definiendum* definiowane w art. 1 ust. 2 pkt 5 projektu powinno być sformułowane następująco: „infrastruktura niezbędna do obsługi rurociągu”, przy jednoczesnej konieczności legalnego zdefiniowania pojęcia „rurociąg” (co już postulowano wyżej), tak aby uniknąć definiowania nieznanego przez nieznanne.

Uwagi do przepisów rozdziału 2 projektu

Artykuł 3 ust. 1 projektu stanowi, że decyzję o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, na wniosek inwestora, wydaje właściwy miejscowo wojewoda. Przy czym art. 3 ust. 2 projektu precyzuje, że wojewoda wydaje tę decyzję lokalizacyjną w odniesieniu do tej części strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, która jest zlokalizowana na obszarze danego województwa. Mankamentem powołanych przepisów art. 3 ust. 1 i 2 projektu, a także innych przepisów projektu zawartych w jego rozdziale 2, jest to, że pozwalają one, aby w odniesieniu do jednej i tej samej inwestycji dwaj lub więcej wojewodowie wydawali decyzje lokalizacyjne zupełnie niezależnie od siebie, bez prawnej konieczności uzgadniania lub choćby konsultowania tych decyzji ze sobą. Również sam inwestor składający wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej dla danej inwestycji do określonego wojewody nie ma w świetle przepisów projektu obowiązku dołączenia do wniosku o tę decyzję opinii innego wojewody, który jest także miejscowo właściwy w sprawie decyzji lokalizacyjnej dotyczącej tej samej inwestycji (zob. art. 4 ust. 3 projektu). Tymczasem tego rodzaju wzajemne porozumiewanie się ze sobą dwóch lub więcej wojewodów właściwych miejscowo do wydania decyzji lokalizacyjnej dla tej samej inwestycji, względnie też przynajmniej poznanie przez jednego wojewodę stanowiska (opinii) innego miejscowo właściwego wojewody dołączonej do wniosku o decyzję lokalizacyjną, byłoby *de lege ferenda* bardzo pożądane, gdyż pozwoliłoby to w optymalny sposób skoor-

dynować zasadnicze elementy treściowe decyzji lokalizacyjnych wydawanych dla tej samej inwestycji w dwóch lub więcej województwach. Chodzi tu zwłaszcza o skoordynowanie i uspoźnienie tych elementów treściowych wzmiankowanych decyzji lokalizacyjnych, które określają standardy techniczne dla danej inwestycji i które będą miały wpływ na prawidłowe funkcjonowanie wszystkich urządzeń i instalacji składających się na daną inwestycję. W tym kontekście istotne jest bowiem to, aby wspomniane elementy treściowe dwóch lub więcej decyzji lokalizacyjnych były ze sobą możliwie najbardziej kompatybilne treściowo, co jest istotne nie tylko dla niezakłóconego technicznie funkcjonowania całej inwestycji, ale co pozwoliłoby również na optymalizację i zmniejszenie kosztów ponoszonych przez inwestora w związku z przygotowaniem i realizacją danej inwestycji. Dlatego też *de lege ferenda* należałoby postulować, aby właściwy miejscowo wojewoda przed wydaniem decyzji lokalizacyjnej dla danej inwestycji musiał tę decyzję uzgodnić lub skonsultować (tj. zasięgnąć opinii) z innym wojewodą właściwym miejscowo dla tej samej inwestycji, względnie też by do wniosku o udzielenie decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji inwestor musiał dołączyć opinię innego wojewody lub wojewodów właściwych miejscowo dla tej samej inwestycji (aczkolwiek dołączanie do wniosku opinii innego wojewody lub wojewodów mogłoby nieco opóźniać proces inwestycyjny i chyba lepszym rozwiązaniem byłoby wzajemne i bezpośrednie kontaktowanie się właściwych wojewodów między sobą).

Artykuł 6 ust. 3 projektu przewiduje wystąpienie bardzo istotnych skutków prawnych następujących, jak mówi o tym art. 6 ust. 3 *in principio* projektu, *z dniem doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1* (m.in. od tego dnia nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami – art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu; czynność zaś dokonana z naruszeniem tego zakazu jest nieważna – art. 6 ust. 7 projektu). Problem polega jednak na tym, że dokładne i jednoznaczne ustalenie dnia, o którym jest mowa w art. 6 ust. 3 *in principio* w związku z ust. 1 projektu – czyli dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 6 ust. 1 projektu – może być rzeczą trudną i budzącą wątpliwości interpretacyjne, gdyż w art. 6 ust. 1 projektu jest mowa o bardzo różnych zawiadomieniach, które mają być doręczane różnym osobom, w tym wnioskodawcy występującemu o udzielenie decyzji lokalizacyjnej, właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem oraz różnym właściwym miejscowo organom publicznym. W tym względzie pojawia się pytanie, czy za „dzień doręczenia zawiadomienia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 *in principio* projektu należy przyjmować dzień, w którym dokonano doręczenia któremukolwiek z tych podmiotów, czy też dzień, w którym dokonano pierwszego zawiadomienia lub może dzień, w którym dokonano doręczenia zawiadomienia ostatniemu z podmiotów, o których jest mowa w art. 6 ust. 1 projektu? Ponadto w art. 6 ust. 1 projektu jest mowa

nie tylko o właściwym doręczaniu zawiadomienia, ale również o doręczaniu niejako zastępczym, polegającym na zamieszczaniu obwieszczenia z treścią zawiadomienia w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu wojewódzkiego, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim (zob. art. 6 ust. 1 pkt 3 projektu). Pojawia się zatem pytanie, czy dla ustalenia „dnia doręczenia zawiadomienia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 *in principio* projektu ma znaczenie dzień zamieszczenia w stosownym miejscu obwieszczenia z zawiadomieniem? Na podstawie treści przepisów art. 6 ust. 1 i 3 projektu na wszystkie te pytania można udzielać bardzo odmiennych odpowiedzi i każda z tych odpowiedzi ma jakieś swoje literalne lub celowościowe uzasadnienie. Dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych kwestię tę należałoby w przepisach projektu rozstrzygnąć w sposób jednoznaczny, tym bardziej że jest to bardzo istotne ze względu na wagę skutków prawnych związanych z ustaleniem „dnia doręczenia zawiadomienia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 *in principio* projektu (zob. art. 6 ust. 3 pkt 1–4 projektu) oraz ze względu na przewidzianą w art. 6 ust. 7 w związku z ust. 3 pkt 1 projektu sankcję cywilnoprawnej nieważności czynności dokonanej w sposób sprzeczny z art. 6 ust. 3 pkt 1 projektu po „dniu doręczenia zawiadomienia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 *in principio* projektu. Wydaje się, że *de lege ferenda* najbardziej zasadne merytorycznie (w tym celowościowo) byłoby wiązanie tych wszystkich wspomnianych skutków prawnych (w tym sankcji) z dniem dokonania ostatniego z zawiadomień i obwieszczeń, o których mowa w art. 6 ust. 1 projektu, ale to wymagałoby całkowitego literalnego przeformułowania obecnej treści art. 6 ust. 3 *in principio* projektu.

W przepisach art. 11 ust. 3 i 4 projektu jest mowa o tym, że decyzja lokalizacyjna dotycząca inwestycji jest wiążąca dla właściwych organów przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W przepisach tych wyraźnie natomiast pominięto wskazanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przewidzianej w art. 50 i nast. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Te ostatnie decyzje mogą m.in. dotyczyć takich inwestycji, które są funkcjonalnie lub technicznie związane z podlegającymi projektowi strategicznymi inwestycjami w sektorze naftowym (zob. art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 6 u.g.n. i art. 2 projektu) i których prawny reżim zdeterminowany w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien być określony w sposób skoordynowany i kompatybilny z niektórymi przynajmniej elementami treściowymi zawartymi w decyzji lokalizacyjnej dotyczącej inwestycji. Dlatego też *de lege ferenda* należałoby postulować, by w art. 11 ust. 4 projektu zostały wymienione również decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Artykuł 13 projektu stanowi, że z dniem wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym inwestor jest uprawniony do wystąpienia „w szczególności” z wymienionymi w tym przepisie formalnymi wnioskami do określonych podmiotów. Przepis ten dlatego budzi wątpliwości interpretacyjne, ponieważ nie wskazano w nim w ogóle, do czego generalnie jest uprawniony inwestor z dniem wydania decyzji lokalizacyjnej, lecz ograniczono się do wskazania w tym względzie tylko trzech przykładowych wniosków, z którymi od tego momentu inwestor może wystąpić. Czy oznacza to zatem, że na podstawie tego przepisu inwestor jest uprawniony do występowania z innymi jeszcze wnioskami od dnia wydania decyzji lokalizacyjnej? Wydaje się, że przepis art. 13 projektu miałby większy sens wówczas, gdyby wyraźnie wskazywał najpierw jakąś ogólną kategorię działań, do których inwestor jest uprawniony od dnia wydania decyzji lokalizacyjnej, po czym można by zamieścić niektóre przykładowe egzemplifikacje takich działań. W przeciwnym wypadku posługiwanie się w przepisie art. 13 projektu sformułowaniem „w szczególności” nie ma większego sensu i prowokuje zupełnie niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne.

Artykuł 14 projektu stanowi, że do strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, wobec której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nie stosuje się przepisów odrębnych ustaw w zakresie, w jakim uzależniają one przygotowanie lub realizację tej inwestycji lub jej części od uzyskania innej decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, z zastrzeżeniem wszakże konieczności uzyskania decyzji (rozstrzygnięć) wyraźnie wskazanych w dalszej części tego przepisu i wynikających z ustawy – Prawo wodne oraz z ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1614, ze zm.). Wbrew wszakże literalnemu sformułowaniu art. 14 projektu, dalsze przepisy projektu wymagają od inwestora uzyskania innych jeszcze decyzji, o których nie ma mowy w art. 14 projektu, a mianowicie pozwoleń na budowę inwestycji (art. 18 projektu) i pozwoleń na użytkowanie inwestycji (art. 19 projektu), a przy tym konieczność uzyskania tych decyzji wynika jednocześnie z przepisów odrębnej ustawy (w rozumieniu art. 14 projektu), jaką jest ustawa – Prawo budowlane. Te ostatnie decyzje (tj. pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie) należałoby zatem *de lege ferenda* wyraźnie wymienić wśród wyjątków wskazanych w art. 14 projektu. Nie można przy tym twierdzić, że wymienianie tych wyjątków w art. 14 projektu dlatego nie jest konieczne, gdyż wynikają one z mających charakter *lex specialis* dalszych przepisów projektu. Rzecz bowiem w tym, że w tych dalszych przepisach projektu jest mowa m.in. o konieczności uzyskiwania przez inwestora w związku z realizacją inwestycji zgody wodnoprawnej przewidzianej w ustawie – Prawo wodne (art. 20 projektu) i ta wzmiankowana w art. 20 projektu zgoda wodnoprawna została *expressis verbis* wymieniona wśród wyjątków wyspecyfikowanych w art. 14 projektu. Kształtując treść art. 14 projektu, twórcy projektu byli zatem niekonsekwentni: z jednej strony wśród przewidzianych tam wyjątkowych decyzji lub rozstrzygnięć wymienili

wyraźnie zgodę wodnoprawną (przewidzianą w dalszych przepisach projektu), zaś nie wymienili w ogóle (wśród wyjątkowych decyzji lub rozstrzygnięć, które trzeba uzyskać w związku z inwestycją, już po uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej) pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie, o których jest mowa w, odpowiednio, art. 18 i art. 19 projektu.

W przepisach art. 18–21 projektu jest mowa o różnego rodzaju decyzjach, o które należy się ubiegać w związku z przygotowaniem lub realizacją strategicznej inwestycji w sektorze naftowym (pozwolenie na budowę, pozwolenie na użytkowanie, zgoda wodnoprawna, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach). W przepisach tych nie wskazano wszakże wyraźnie, kto konkretnie powinien się o te decyzje ubiegać. Można się oczywiście domyślać, że z wnioskami o te decyzje powinien wystąpić inwestor (czyli PERN Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku), ale teoretycznie na podstawie przepisów odrębnych ustaw normujących te decyzje z wnioskami o ich wydanie mogłyby wystąpić również inne podmioty (np. z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, będącego jednym z rodzajów zgód wodnoprawnych, mogłyby wystąpić podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych – art. 401 ust. 1 Prawa wodnego). Wydaje się zatem, że w przepisach art. 18–21 projektu należałoby wyraźnie wskazać, że z wnioskami o wydanie przewidzianych tam decyzji powinien wystąpić sam inwestor (a nie np. określony podmiot działający na jego rzecz, w tym inwestor zastępczy). W szczególności zaś sam inwestor powinien złożyć wniosek o pozwolenie na budowę, pozwolenie na użytkowanie i decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

W art. 5, art. 18, art. 19 i art. 21 projektu jego twórcy starają się uczynić wiele, aby decyzje przewidziane w tych przepisach, a konieczne w związku z przygotowaniem lub realizacją strategicznej decyzji w sektorze naftowym były przez właściwe organy wydawane stosunkowo szybko, a konkretnie w przeciągu instrukcyjnych terminów wskazanych w tych właśnie przepisach projektu. Tymczasem w żadnym z tych przepisów projektu i odniesieniu do żadnej z przewidzianych w nich decyzji projekt nie dozwala na korzystanie z instytucji milczącego załatwienia sprawy w rozumieniu art. 122a i nast. k.p.a. Artykuł 122a § 1 k.p.a. stanowi, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Artykuł 122a § 2 k.p.a. precyzuje zaś, że sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

Bardzo problematyczne byłoby jednak stosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy do decyzji lokalizacyjnej dotyczącej inwestycji (o której jest mowa

w szczególności w art. 3–10 projektu), gdyż decyzja ta musi zawierać wiele specjalistycznych elementów, które powinien – często uznaniowo – ustalić właściwy organ (tj. wojewoda lub minister) i które nie powinny wchodzić do decyzji lokalizacyjnej jedynie na podstawie ich prostego przeniesienia z wniosku inwestora. Podobnie rzecz się przedstawia w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej na podstawie ustawy środowiskowej. Już jednak w odniesieniu do pozwolenia na budowę przewidzianego w art. 18 projektu lub pozwolenia na użytkowanie przewidzianego w art. 19 projektu lub zgód wodnoprawnych przewidzianych w art. 20 projektu stosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy byłoby jak najbardziej wskazane, celowe i prawnie bezpieczne, gdyż są to decyzje administracyjne stosunkowo proste i wydawane na wniosek zawierający wszystkie szczegółowe elementy późniejszej decyzji (zob. np. art. 403 i art. 407–409 Prawa wodnego). Przy tym byłoby to rozwiązanie znacznie skuteczniej przyspieszające uzyskanie załatwienia odnośnej sprawy administracyjnej niż instrukcyjne terminy na wydanie wspomnianych decyzji przewidziane w, odpowiednio, art. 18 ust. 4 w związku z art. 5 projektu, art. 19 ust. 2 w związku z art. 5 projektu i art. 20 ust. 1 zdanie 1 projektu. Dlatego też należy postulować rozważenie wprowadzenia do art. 18–20 projektu instytucji milczącego załatwienia sprawy w odniesieniu do wydania przewidzianych tam decyzji administracyjnych.

W przepisie art. 20 ust. 4 projektu następuje odesłanie do art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne. Przepis art. 20 ust. 4 projektu stanowi mianowicie, że: *[p]rzepis art. 401 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne ma zastosowanie również w tych postępowaniach, w których liczba stron nie przekracza 10*. Z kolei powołany tutaj art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne stanowi, że: *[j]eżeli liczba stron w postępowaniu w sprawach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego przekracza 10, do stron innych niż wnioskodawca stosuje się art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*. Na krytykę zasługuje tutaj przede wszystkim to, że przepis art. 20 ust. 4 projektu odsyła do przepisu (tj. do art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne), w którym również występuje odesłanie, a mianowicie odesłanie do art. 49 k.p.a. (art. 49 k.p.a. mówi o tym, że jeżeli przepis szczególny tak stanowi, to zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej). Takie odsyłanie do przepisu, w którym też znajduje się odesłanie do innego przepisu, jest niezgodne z § 157 Zasad Techniki Prawodawczej⁶¹. Przepis ten stanowi, że: *[n]ie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania*. Poza tym art. 20

⁶¹ Zasady Techniki Prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283.

ust. 4 projektu jest w swojej obecnej treści mało czytelny i nie określa dokładnie swojego zakresu zastosowania, a mianowicie jakich rodzajów postępowań on dotyczy (tzn. czy dotyczy wszelkich postępowań w sprawie zgód wodnoprawnych, o których mowa w art. 20 projektu). Dlatego też *de lege ferenda* należałoby postulować nadanie przepisowi art. 20 ust. 4 projektu następującego brzmienia: „W postępowaniu w sprawach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego, wymaganego w związku z realizacją strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, do stron innych niż wnioskodawca stosuje się art. 49 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, bez względu na liczbę stron w tym postępowaniu”.

Artykuł 25 projektu stanowi, że: *[d]o wydania warunków przyłączenia do sieci, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, z późn. zm.), nie jest wymagane posiadanie przez inwestora tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane. Przepisu art. 7 ust. 8d pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne nie stosuje się.* Treść tego przepisu wywołuje liczne pytania i wątpliwości w kwestii zakresu jego zastosowania. Przede wszystkim pozostaje niejasne, w jakich konkretnie okolicznościach przepis art. 25 projektu znajduje zastosowanie, a w szczególności, czy znajduje on zastosowanie we wszystkich przypadkach, gdy o przyłączenie do sieci (prześyłowej lub dystrybucyjnej paliw gazowych lub energii) ubiega się inwestor w rozumieniu projektu, nawet jeżeli to ubieganie się o przyłączenie do sieci nie ma żadnego związku z inwestycją, czy też może chodzi tu jedynie o te przypadki, gdy inwestor ubiega się o przyłączenie do sieci w związku z przygotowaniem lub realizacją inwestycji (i na czym ma polegać ów związek przyłączenia z inwestycją)? Ponadto art. 25 projektu nie wskazuje wyraźnie, o jakie nieruchomości w nim chodzi, a więc do których konkretnie nieruchomości inwestor nie musi dysponować tytułem prawnym, by móc uzyskać przyłączenie do sieci przewidziane w art. 25 projektu. W szczególności zaś pojawia się pytanie, czy chodzi tutaj o wszelkie możliwe nieruchomości, w odniesieniu do których inwestor chciałby uzyskać przyłączenie do sieci, czy też może jedynie o te nieruchomości, które są zlokalizowane na terenach objętych inwestycją i wskazanych wyraźnie w decyzji lokalizacyjnej na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 projektu? Kwestie te muszą być w treści art. 25 projektu wyraźnie przesądzone. Można by w związku z tym zaproponować następujące uzupełnione brzmienie art. 25 projektu: „Do wydania warunków przyłączenia do sieci, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, z późn. zm.), nie jest wymagane posiadanie przez inwestora tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane, o ile nieruchomość znajduje się na terenie wskazanym w decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1. Przepisu art. 7 ust. 8d pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne nie stosuje się”.

Uwagi do przepisów rozdziału 3 projektu

Przepis art. 26 ust. 3 projektu mówi o odszkodowaniu należnym właścicielowi nieruchomości, która na podstawie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej stała się własnością Skarbu Państwa. Jednocześnie art. 26 ust. 6 projektu stanowi, że inwestor nabywa z mocy prawa z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, których własność przeszła na Skarb Państwa, oraz prawo własności budynków, innych urządzeń trwale z gruntem związanych i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach. W tym kontekście należałoby wyraźnie zapisać w projekcie, że wywłaszczenie nieruchomości dokonywane na podstawie art. 26 ust. 3 projektu nie może dotyczyć nieruchomości będących własnością samego inwestora (a być może również podmiotów od niego zależnych), względnie też należałoby zapisać w projekcie, że we wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej inwestor nie może wskazywać swoich własnych nieruchomości (a być może również nieruchomości będących własnością podmiotów od niego zależnych) jako tych, w odniesieniu do których ma nastąpić skutek wywłaszczający przewidziany w art. 26 ust. 3 projektu (w tym kontekście art. 4 ust. 1 pkt 8 projektu stanowi, że wniosek inwestora o wydanie decyzji lokalizacyjnej powinien zawierać wskazanie nieruchomości, w stosunku do których ta decyzja lokalizacyjna ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 26 ust. 3 i 6 projektu). Gdyby bowiem inwestor we wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej mógł wskazywać nieruchomości będące jego własnością (lub własnością podmiotów od niego zależnych) jako mające podlegać wywłaszczeniu i przekazaniu na rzecz (na własność) Skarbu Państwa i gdyby faktycznie dochodziło do przejścia tych nieruchomości na własność Skarbu Państwa, to byłoby to rozwiązanie wysoce nieefektywne ekonomicznie i prowadzące do zupełnie zbędnych kosztów po stronie Skarbu Państwa oraz samego inwestora. Po tego rodzaju wywłaszczeniu inwestor musiałby bowiem uzyskać odszkodowanie od Skarbu Państwa za wywłączoną nieruchomość, a i tak uzyskiwałby on automatycznie w tej samej chwili w odniesieniu do tej (już wywłaszczonej) nieruchomości konkretne uprawnienia, a mianowicie użytkowanie wieczyste gruntów (za które musiałby uiszczać na rzecz Skarbu Państwa stosowne opłaty) oraz prawo własności budynków, innych urządzeń trwale z gruntem związanych i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach. W takiej sytuacji dochodziłoby zatem do zupełnie zbędnych transferów majątkowych i finansowych w relacjach między inwestorem (lub podmiotami od niego zależnymi) a Skarbem Państwa. Byłby to przejaw zbędnego marnotrawstwa środków i gospodarowania nimi w sposób nieoszczędny.

Artykuł 26 ust. 4 projektu stanowi, że jeżeli nieruchomości wywłaszczane i przechodzące na własność Skarbu Państwa lub już będące własnością Skarbu Państwa (w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej) lub prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości są obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, to wówczas z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna stała się

ostateczna, prawa te wygasają za odszkodowaniem. *De lege ferenda* w przepisie tym należałoby wyraźnie zapisać, że przewidziane w nim wygaśnięcie nie dotyczy tych ograniczonych praw rzeczowych, które przysługują inwestorowi (lub podmiotom od niego zależnym). Jeżeli bowiem na wskazanych w art. 26 ust. 4 projektu nieruchomościach inwestor (lub podmioty od niego zależne) ma określone ograniczone prawa rzeczowe (np. hipotekę), to dalsze posiadanie przez niego tych praw nie stanowi w niczym zagrożenia dla ekonomicznego i prawnego bezpieczeństwa przygotowywanych i realizowanych przez niego strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (tak jak takie niebezpieczeństwo i ryzyka pojawiają się wówczas, gdy owe ograniczone prawa rzeczowe na wchodzących w grę nieruchomościach przysługują osobom trzecim), zaś wypłacanie w takiej sytuacji odszkodowania inwestorowi (za wyłączone ograniczone prawa rzeczowe), będącemu przecież jednoosobową spółką Skarbu Państwa, byłoby zupełnie niepotrzebnym transferowaniem środków finansowych w ramach funduszu własności państwowej.

Artykuł 26 ust. 12 projektu stanowi, że: *[j]eżeli przeznaczona na strategiczną inwestycję w sektorze naftowym nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, w zakresie wskazanym w decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, użytkowanie to wygasa za odszkodowaniem, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu strategicznej inwestycji w sektorze naftowym stała się ostateczna. De lege ferenda należałoby postulować, aby przewidziane w tym przepisie wygaśnięcie użytkowania wieczystego nieruchomości nie dotyczyło tych nieruchomości, które znajdują się w użytkowaniu wieczystym inwestora (lub podmiotów od niego zależnych). Uzasadniając ten postulat, należy odwołać się częściowo do tych argumentów, o których była mowa wyżej. Mianowicie, dalsze pozostawianie danej nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w użytkowaniu wieczystym inwestora (tzn. już po uostatecznieniu się decyzji lokalizacyjnej) w niczym nie zagraża bezpieczeństwu ekonomicznemu i prawnemu inwestycji dokonywanej na tych nieruchomościach, tym bardziej że na podstawie art. 26 ust. 7 projektu inwestor i tak nabyłby z mocy prawa z dniem, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych należących w chwili złożenia wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej do Skarbu Państwa (jeżeli nieruchomości te znajdowałyby się w liniach rozgraniczających teren inwestycji w zakresie oznaczonym w tej decyzji zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 8 projektu), oraz nabyłby prawo własności budynków, innych urządzeń trwale z gruntem związanych i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach. Ewentualne zaś wypłacanie inwestorowi odszkodowania za to utracone użytkowanie wieczyste (które i tak w sytuacjach opisanych w art. 26 ust. 7 projektu niejako automatycznie powracałoby do inwestora) byłoby całkowicie zbędnym transferowaniem środków finansowych od Skarbu Państwa lub od jednostki sa-*

morządu terytorialnego na rzecz inwestora, nawet jeżeli inwestor nie nabyłby z chwilą ustatecznienia się decyzji lokalizacyjnej prawa użytkowania wieczystego wchodzących w grę nieruchomości na warunkach określonych w art. 26 ust. 7 projektu (gdyż np. nieruchomość była własnością jednostki samorządu terytorialnego).

Przepis art. 29 ust. 5 zdanie pierwsze projektu mówi o wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wywłaszczanej na rzecz Skarbu Państwa, lub posiadaczowi ograniczonych praw rzeczowych do tej nieruchomości, stanowiąc, że suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego nie może przekroczyć „wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego”. Powołany przepis nie określa jednak precyzyjnie tego, o jaką wartość nieruchomości lub użytkowania wieczystego tutaj chodzi, tzn. w jaki sposób należy tę wartość ustalać. Potencjalnie bowiem istnieje w praktyce wiele różnych sposobów ustalania wartości nieruchomości lub wartości użytkowania wieczystego. Na zasadzie wnioskowania z treści art. 26 ust. 13 projektu można się oczywiście domyslać, że chodzi tutaj o wartość nieruchomości (lub wartość użytkowania wieczystego nieruchomości) ustalaną na podstawie relewantnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 26 ust. 13 projektu stanowi bowiem, że: *[d]o ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania w przypadkach, o których mowa w ust. 3 [wywłaszczenie prawa własności nieruchomości – przyp. M.S.], 4 [wywłaszczenie ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości – przyp. M.S.] i 12 [wywłaszczenie użytkowania wieczystego nieruchomości – przyp. M.S.], stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem art. 29 i art. 30*. Z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika natomiast, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość stanowi wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 u.g.n.), zaś jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową i to właśnie ona stanowi podstawę ustalenia wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość (art. 135 ust. 1 u.g.n.). Problem polega jednak na tym, że powołane wyżej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, mówiące o podstawach ustalania wartości wywłaszczonej nieruchomości na potrzeby ustalenia odszkodowania za jej wywłaszczenie, stosuje się, co prawda, do sytuacji wywłaszczenia dokonywanego na podstawie projektu zgodnie z art. 26 ust. 13 projektu, niemniej w tym ostatnim przepisie jest zawarta stipulacja, iż owo odesłanie do odpowiedniego stosowania w tym zakresie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje „z zastrzeżeniem art. 29 i art. 30”. Oznacza to, że przepisy art. 29 i art. 30 projektu zawierają w tym

zakresie przepisy szczególne, uzyskujące pierwszeństwo przed odnośnymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. To zaś może wywoływać wątpliwości interpretacyjne w kwestii tego, czy rzeczywiście wartość nieruchomości lub wartość użytkowania wieczystego, o której jest mowa w art. 29 ust. 5 zdanie pierwsze projektu, należy ustalać zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (skoro przepisy art. 29 projektu są przez art. 26 ust. 13 projektu traktowane jako stanowiące *lex specialis* względem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami). Byłoby to zatem wielce pożądane i jednocześnie bardzo prostym rozwiązaniem, gdyby art. 29 ust. 5 zdanie pierwsze projektu uzyskał następujące, bardziej precyzyjne, brzmienie: „Suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu, z wyłączeniem kwot, o których mowa w ust. 8 i 9, i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego, ustalanych zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami”.

Uwagi do przepisów rozdziału 4 projektu

Przepis art. 35 ust. 6 projektu stanowi, że: *[w] postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji, o których mowa w niniejszej ustawie, w całości ani stwierdzić ich nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nieruchomości lub działki*. Powołany przepis niedostatecznie precyzyjnie określa przesłanki, które wykluczają możliwość uchylenia przez organ administracji lub przez sąd administracyjny decyzji w całości lub stwierdzenia ich nieważności. W tym względzie w powołanym przepisie stanowi się, że przesłanką zaktualizowania się takich właśnie skutków prawnych (wyłączających odnośną kompetencję organu lub sądu administracyjnego) jest to, by wadą dotknięta była: *tylko część decyzji dotycząca części strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nieruchomości lub działki*. Otóż w tym kontekście nie do końca wiadomo, czy „częścią decyzji”, o której mowa, jest ta jej część, która dotyczy części nieruchomości lub działki, czy też ta część decyzji, która dotyczy jednej (całej) nieruchomości lub działki. Innymi słowy, pojawia się wątpliwość, czy przewidziane w analizowanym przepisie wyłączenie możliwości uchylenia przez organ administracji lub sąd administracyjny decyzji w całości lub stwierdzenia ich nieważności zachodzi dopiero wtedy, gdy wada decyzji dotyczy całej jednej nieruchomości lub działki czy też wystarczy, że wada ta dotyczy części jednej nieruchomości lub działki. Ponadto zastanowienia wymaga to, czy na podstawie art. 35 ust. 6 projektu można stwierdzić częściową nieważność danej decyzji, jeżeli wadą jest dotknięta tylko część tej decyzji: takie częściowe stwierdzenie nieważności decyzji jest uznawane za dopuszczalne w orzecznictwie sądowoadministracyjnym na podstawie art. 156 k.p.a., pomimo tego że ten ostatni przepis

ten nie mówi o tym wprost⁶². Uwzględniając wspomniane orzecznictwo, należy uznać, że jeżeli obecnie twórcy projektu chcą, by na podstawie art. 35 ust. 6 projektu nie można było stwierdzać nieważności decyzji w części (nawet jeżeli wadą jest dotknięta tylko część danej decyzji), to powinni takie właśnie zastrzeżenie zapisać w tym przepisie literalnie i wprost.

Uwagi do przepisów rozdziału 5 projektu

Przepisy art. 41 projektu wprowadzają do ustawy – Prawo budowlane pojęcie „rurociągu dalekosiężnego ropy naftowej lub produktów naftowych”, wiążąc z istnieniem takiego rurociągu konkretne skutki prawne. Równocześnie jednak przepisy art. 41 projektu nie ustanawiają żadnych normatywnych kryteriów ustalania „dalekosiężności” danego rurociągu. Dlatego byłoby rzeczą pożądaną, aby nowelizując ustawę – Prawo budowlane i wprowadzając tam pojęcie rurociągu „dalekosiężnego”, twórcy projektu w jakiś sposób ustalili kryteria tej „dalekosiężności”, np. poprzez ustalenie konkretnej minimalnej długości rurociągu uznawanego za „dalekosiężny”, przy jednoczesnym określeniu sposobu liczenia tej długości, tj. przy wskazaniu punktu początkowego i końcowego rurociągu.

Przepis art. 43 pkt 6 projektu nadaje nowe brzmienie przepisowi art. 14b ustawy o terminalu regazyfikacyjnym. Projektowany art. 14b ustawy o terminalu regazyfikacyjnym ma otrzymać następujące brzmienie: *Do inwestycji w zakresie terminalu, wobec której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu, nie stosuje się przepisów odrębnych ustaw w zakresie, w jakim uzależniają one przygotowanie lub realizację tej inwestycji lub jej części od uzyskania decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, z wyłączeniem zgody wodnoprawnej, o której mowa w art. 18 ust. 1, zezwoleń, o których mowa w art. 56 ust. 1, 2, 2b i 2c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, oraz decyzji o warunkach prowadzenia działań, o której mowa w art. 118 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.* Wbrew jednak literalnej treści projektowanego art. 14 ustawy o terminalu regazyfikacyjnym, wymienione w tym przepisie na zasadzie wyjątku decyzje lub inne rozstrzygnięcia nie są jedynymi, jakie trzeba uzyskać już po wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu. Same bowiem przepisy ustawy o terminalu regazyfikacyjnym wyraźnie stanowią, że konieczne jest w tym zakresie uzyskanie pozwolenia na budowę inwestycji (art. 15 ustawy o terminalu regazyfikacyjnym) oraz pozwolenia na użytkowanie inwestycji (art. 17 ustawy o terminalu regazyfikacyjnym), a które to decyzje są jednocześnie wymagane przez ustawę odrębną, jaką jest ustawa – Prawo budowlane. Wymienione decyzje (tj. pozwolenie na budowę inwestycji oraz pozwolenie na użytkowanie inwestycji) należałoby wyraźnie zapisać w treści art. 14b ustawy o terminalu regazyfikacyjnym. Prze-

⁶² Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 3 sierpnia 2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 2182/17; wyrok NSA z 8 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 305/13.

mawia za tym nie tylko wymóg czytelności i przejrzystości regulacji prawnej, ale również elementarnej konsekwencji ustawodawcy: skoro w projektowanym art. 14b ustawy o terminalu regazyfikacyjnym wśród wymienionych tam i wyjątkowo wymaganych decyzji administracyjnych została wymieniona m.in. zgoda wodnoprawna, o której jest mowa w art. 18 tej ustawy, to na zasadzie symetrii i konsekwencji należałoby również wymienić pozwolenie na budowę inwestycji w zakresie terminalu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o terminalu regazyfikacyjnym, i pozwolenie na użytkowanie inwestycji w zakresie terminalu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o terminalu regazyfikacyjnym.

Przepis art. 50 ust. 3 projektu stanowi, że: *[u]marza się wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, jeżeli zmiana decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym lub decyzji, o której mowa w art. 18 ust. 1 [chodzi o pozwolenie na budowę – przyp. M.S.], nie powoduje zmian, o których mowa w art. 72 ust. 2 pkt 1c ustawy zmienianej w art. 42 [chodzi o ustawę środowiskową – przyp. M.S.]*. W przepisie tym występuje daleko idący skrót myślowy istotnie utrudniający poprawne zidentyfikowanie tych postępowań administracyjnych, które na podstawie tego przepisu zostaną *ex lege* umorzone. Ponadto elementem istotnie utrudniającym zrozumienie sensu jest występowanie tutaj w powiązaniu z przepisem art. 72 ust. 2 pkt 1c ustawy środowiskowej w brzmieniu przewidzianym w projekcie podwójnego zaprzeczenia: mianowicie, zwrot „nie powoduje zmian” występuje zarówno w art. 50 ust. 3 projektu, jak też w przepisie art. 72 ust. 2 pkt 1c ustawy środowiskowej w brzmieniu przewidzianym w projekcie, do którego następuje odesłanie. W rezultacie można się zastanawiać, czy przesłanką wystąpienia skutku umarzającego, o którym mowa w art. 50 ust. 3 projektu, jest wystąpienie, czy też brak wystąpienia stosownych zmian, o których mowa w obu tych przepisach, oraz jaki jest wymagany związek między postępowaniem w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach strategicznej inwestycji w sektorze naftowym (z jednej strony) a zmianą decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę (z drugiej strony), aby mógł wystąpić skutek umarzający przewidziany w art. 50 ust. 3 projektu. Biorąc pod uwagę te niejasności, należałoby *de lege ferenda* zaproponować nadanie przepisowi art. 50 ust. 3 projektu następującego brzmienia: „Umarza się wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, jeżeli postępowanie takie wszczęto w tym celu, aby w jego ramach nastąpiła uprzednia ocena wpływu na środowisko zmiany decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym lub decyzji, o której mowa w art. 18 ust. 1, niepowodującej zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Opiniowany projekt jest propozycją aktu prawnego bardzo potrzebnego Polsce i dlatego zasługuje na poparcie oraz poddanie go dalszym pracom legislacyjnym. Projekt ma w swoim założeniu przyspieszyć i ułatwić przygotowanie oraz realizację strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, czyli rurociągów ropy naftowej lub produktów naftowych. Chodzi przy tym zarówno o rurociągi już istniejące, które dzięki przepisom projektu mają być rozbudowywane, przebudowywane, remontowane lub też ma następować zmiana trasy ich przebiegu lub sposobu użytkowania, jak też o zupełnie nowe rurociągi, które dopiero mają być na podstawie przepisów projektu budowane. Przepisy projektu, zawierając przepisy normujące szczególnie reżim regulacyjny dla przygotowywania i realizowania tego rodzaju strategicznych inwestycji, są niewątpliwie tak treściowo ukształtowane, aby efektywizować i dynamizować rozwój potrzebnej Polsce infrastruktury w sektorze naftowym, z wielką korzyścią dla bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz dla zaspokajania potrzeb polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa w zakresie uzyskiwania niezawodnego dostępu do ropy naftowej i produktów naftowych.

Przepisy projektu są w swojej treści zgodne z przepisami Konstytucji RP. Dotyczy to w szczególności tych przepisów projektu, które ingerują w gwarantowane konstytucyjnie prawo własności jednostek oraz w prawo jednostek do sądu – te ostatnie spełniają konstytucyjne przesłanki ograniczeń praw podstawowych (art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodne z Konstytucją RP, a konkretnie zgodne z konstytucyjnymi gwarancjami uprawnień jednostek samorządu terytorialnego (tzn. z art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP), są też przepisy projektu ingerujące w uprawnienia planistyczne gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego obszarów, na których mają być lokalizowane strategiczne inwestycje w sektorze naftowym.

Większe zastrzeżenia można mieć natomiast w kwestii zgodności przepisów projektu z prawem Unii Europejskiej. Niektóre przepisy projektu przewidują udzielanie na rzecz inwestora, czyli PERN Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku, pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i w tym względzie polski ustawodawca powinien *de lege ferenda* zadbać o ukształtowanie warunków przyznawania temu przedsiębiorcy wspomnianych środków finansowych w taki sposób i w takiej wysokości, by spełniało to przesłanki uznania tych środków nie za pomoc państwa, ale za rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych, względnie też sam przedsiębiorca i właściwe organy władzy publicznej w Polsce powinny zadbać o przekazywanie tych środków inwestorowi w wysokości nie większej niż pomoc *de minimis* lub też należałoby się postarać o uprzednie notyfikowanie tej pomocy Komisji Europejskiej i uzyskanie jej zgody na tę pomoc na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b lub c TFUE lub na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE. Jeszcze poważniejszym

problemem jest bardzo prawdopodobna niezgodność przepisów projektu dotyczących zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę z przepisami art. 11 dyrektywy 2011/92/UE. W tym względzie pewnym rozwiązaniem tego problemu niezgodności mogłoby być przyjęcie kompromisowych przepisów zaproponowanych w niniejszej opinii prawnej, które starają się pogodzić wymogi wynikające z art. 11 dyrektywy 2011/92/UE ze słusznym postulatem przyspieszenia postępowania w omawianych tutaj sprawach.

Ponadto w projekcie występuje pewna ilość wyraźnych uchybień legislacyjnych, mających charakter merytoryczny, technicznolegislacyjny lub systemowy. Uchybienia te należałoby wyeliminować w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem.

Bibliografia

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Adamiak B., *Ochrona dobra wspólnego we współczesnej koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzcíńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z.11–12.
- Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 3.
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Sawczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Szydło M., *Artykuł 106* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2015.