

monitor

Fundaciji Edukaciji Parlamentarne



Nr 1 (4) - 2019

MONITOR
FUNDACJI EDUKACJI PARLAMENTARNEJ
Nr 1 (4) – 2019 (I kwartał 2019 roku)

**Monitor Fundacji Edukacji Parlamentarnej ukazuje się kwartalnie
w formie newslettera.**

REDAKCJA

Redaktor Naczelna: prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Zastępca Redaktora Naczelnego: prof. dr hab. Janusz Trzciński

Sekretarz Redakcji: dr Michał Szwałd

Członek Redakcji: dr Mateusz Bednarkiewicz

ADRES REDAKCJI

Fundacja Edukacji Parlamentarnej

Aleja Wojska Polskiego 27/11

01-515 Warszawa

tel. (+48) 22 839 55 04

tel. kom. (+48) 691 362 407

biurofundacji@edukacjaparlamentarna.pl

www.edukacjaparlamentarna.pl

Wspierają nas:



Kancelaria Adwokacka
Jan Pfitzner

Kancelaria Adwokacka
Małgorzata Lubieniecka



Spis treści

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej	3
Analiza ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości	4
Analiza ustawy z dnia 31 stycznia 2018 roku o zmianie ustawy -Kodeks wyborczy	10
Analiza ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii w sprawie projektu Baltic Pipe, podpisanej w Katowicach dnia 11 grudnia 2018 r.	22
Analiza ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz .	28
Analiza ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim.....	33
Analiza ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym	46
Autorzy	53

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej

Szanowni Państwo!

Oddajemy w Państwa ręce już czwarty numer Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej, kwartalnego zbioru analiz wybranych ustaw uchwalonych przez parlament, którego subskrypcję można zamówić pod adresem: <http://www.edukacjaparlamentarna.pl/projekty/newsletter.html>.

W bieżącym numerze publikujemy analizy sześciu wybranych ustaw uchwalonych przez parlament w I kwartale 2019 r. Istotnym punktem odniesienia w opracowanych analizach jest ocena realizowania przez nie wartości konstytucyjnych, jak również wpływu na sferę praw człowieka oraz ustrój państwa.

Już począwszy od poprzedniego numeru Monitora dwie renomowane kancelarie prawnicze objęły patronatem jego wydawanie. Od bieżącego numeru wspiera nas również mec. Małgorzata Lubieniecka, prowadząca praktykę adwokacką w Olsztynie.

Z radością informujemy, że działalność Fundacji Edukacji Parlamentarnej rozwija się. 22 maja 2019 r. odbyła się, współorganizowana przez Fundację debata "Jutro Instytucji Europejskich" otwierająca cykl pod nazwą "Debaty na 30-lecie III RP - kluczowe instytucje prawne w dobie przemian". Zorganizowana niemalże w przededniu wyborów do Parlamentu Europejskiego debata poświęcona została wizjom i koncepcjom przyszłej Unii Europejskiej i jej instytucji na tle kryzysu integracji przedstawianych przez nurty federalizmu europejskiego i „Europy państw narodowych”. Zachęcamy Państwa do śledzenia wydarzeń organizowanych przez Fundację i polubienia jej profilu na Facebooku.

Prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Redaktor Naczelna

Mgr Radosław Łapszyński

Analiza ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 17 stycznia 2019 r. o Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości (Dz. U. z 2019 r., poz. 229) wniosła Rada Ministrów. Nadano mu numer druku sejmowego 2960. Ustawę uchwalono większością głosów: 227 za, 195 przeciw, 2 wstrzymało się od głosu. Senat wniósł poprawki do ustawy, które zostały następnie w całości przyjęte przez Sejm. Prezydent podpisał ustawę w dniu 25 stycznia 2019 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 6 lutego 2019 r., a weszła w życie w dniu 9 marca 2019 r. (po upływie trzydziestodniowego *vacatio legis*).

Charakter ustawy

Jest to generalnie nowa regulacja – nowelizuje jedynie ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1182, 1669, 1735, 2024, 2243 i 2270).

Cel ustawy

Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ustawy, regulacja ta ma na celu realizację projektu strategicznego „Polska Platforma Przemysłu 4.0”. Został on przyjęty w średniookresowej strategii rozwoju kraju pn. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (zwanej zwyczajowo „Planem Morawieckiego”), w drodze uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.

Uchwalenie ustawy związane jest ze zmianami w sektorze przemysłowym, będącymi wynikiem czwartej rewolucji przemysłowej. Zmiany te są powiązane z rozwojem dedykowanych tzw. systemów wbudowanych, Internetu Rzeczy, sztucznej inteligencji, technologii HMI (*Human-Machine Interface*) oraz M2M (*machine to machine*). Jak wskazali autorzy

uzasadnienia, Polska jest obecnie jednym z nielicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, w których nie podjęto jeszcze skoordynowanych działań na rzecz rozwoju koncepcji Przemysłu 4.0.

Cel Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości (dalej – Platforma) zdefiniowano w art. 1 ust. 1 jako „działanie na rzecz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorców poprzez wspieranie ich transformacji cyfrowej w zakresie procesów, produktów i modeli biznesowych, wykorzystujących najnowsze osiągnięcia z dziedziny automatyzacji, sztucznej inteligencji, technologii teleinformatycznych oraz komunikacji pomiędzy maszynami oraz człowiekiem a maszynami z uwzględnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tych rozwiązań”.

Zadaniem powoływanej Platformy ma być dostosowanie polskiej gospodarki do wyzwań wynikających z czwartej rewolucji przemysłowej. Podejmowane przez ten podmiot działania mają mieć zarówno charakter koordynacyjny, jak i związany z aktywnym stymulowaniem rynku i łagodzeniem jego dysfunkcji – typowych dla wysokich technologii i rzadkich kompetencji.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Katalog szczegółowych zadań Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości został określony w art. 1 ust. 2 pkt 1-13. Zadania te są zasadniczo związane z popularyzacją wiedzy o transformacji cyfrowej, jak i z pomocą udzielaną przedsiębiorcom w zakresie przystosowywania się do realiów tejże transformacji. Platforma nie prowadzi działalności, której celem jest osiągnięcie zysku. Jej fundatorem jest Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Majątek Platformy stanowi fundusz założycielski oraz inne mienie uzyskane lub nabyte przez Platformę w toku jej działania. Na Fundusz założycielski składają się: dotacja z budżetu państwa w wysokości 2 milionów zł oraz równowartość netto środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz innych składników majątku, stanowiących wyposażenie Platformy na dzień rozpoczęcia działalności.

Organami Platformy są Zarząd i Rada. Zarząd kieruje działaniami Platformy i reprezentuje ją na zewnątrz. W jego skład wchodzi Prezes oraz 2 pozostałych członków, powoływanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Kadencja Zarządu trwa 4 lata, a jego członek może zostać powołany na kolejną kadencję tylko jednokrotnie. Ustawa definiuje również wymagania, które spełnić musi członek Zarządu. Są to: korzystanie z pełni praw publicznych; nie skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiadanie wykształcenia wyższego; oraz co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub wykonywania pracy na innej podstawie prawnej. Prezes Zarządu dodatkowo musi posiadać co najmniej 4-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych (samodzielnych) lub wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej. W obu przypadkach doświadczenie to musi być powiązane z dziedziną związaną z zakresem działalności Platformy.

Rada jest organem opiniodawczym Platformy. W jej skład wchodzi nie więcej niż 21 członków powołanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki, który jest obowiązany do powołania w jej skład po jednym członku wskazanym przez określonych w ustawie ministrów. Minister właściwy do spraw gospodarki powołuje w skład Rady jednego swojego przedstawiciela oraz osoby będące przedstawicielami nauki i przemysłu. Członkiem Rady może być osoba, która posiada co najmniej stopień naukowy doktora lub 5-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych (samodzielnych) lub wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazane doświadczenie musi być związane z dziedziną związaną z zakresem działalności Platformy.

Minister właściwy do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii Rady, nadaje, w drodze zarządzenia, statut Platformy. Statut Platformy określa w szczególności: sposób realizacji zadań określonych w art. 1 ust. 2, szczegółowe zadania organów, rodzaje planów działalności Platformy oraz sposób ich monitorowania oraz siedzibę Platformy, biorąc pod uwagę

konieczność zapewnienia efektywnej realizacji zadań Platformy i kierując się potrzebą dekoncentracji.

Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad działalnością Platformy poprzez kontrolę wykorzystania środków publicznych i realizacji celu statutowego Platformy. Platforma sporządza w terminie 3 miesięcy od dnia bilansowego sprawozdanie finansowe oraz z działalności za ubiegły rok obrotowy. Sprawozdania te podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia bilansowego.

Platforma udziela niefinansowego wsparcia realizującego cel określony w art. 1 ust. 1 z przeznaczeniem na doradztwo, szkolenia oraz przedsięwzięcia integrujące przedsiębiorców w obszarze transformacji cyfrowej. W pierwszym przypadku udzielane jest ono odpłatnie za cenę niższą od ceny rynkowej, a w dwóch pozostałych bezpłatnie. Beneficjentami wsparcia są przedsiębiorcy, podmioty zarządzające klastrami innowacyjnymi, podmioty statutowo działające na rzecz innowacyjności gospodarki; oraz partnerzy społeczni i gospodarczy w rozumieniu art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307 i 1669).

Platforma udziela wsparcia po uprzednim ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Platformy informacji o naborze zgłoszeń. Nabór zgłoszeń na doradztwo ma natomiast charakter ciągły. Wsparcie udzielane jest na podstawie umowy.

Platforma została dodana do katalogu państwowych osób prawnych z art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Platforma działa w formie prawnej fundacji. Minister właściwy do spraw gospodarki został zobowiązany w ustawie do złożenia wniosku o jej wpis do Krajowego Rejestru Sądowego w terminie 60 dni od dnia jej wejścia w życie. W latach 2019-2028 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym niniejszej ustawy wynosi 236,1 milionów zł.

Opinia na temat ustawy

Przepisy niniejszej ustawy są zgodne z postanowieniami Konstytucji RP. Wspieranie transformacji cyfrowej nie stanowi rozszerzenia wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 ustawy zasadniczej na przedsięwzięcia władz publicznych. Nie oznacza tym samym zastępowania aktorów rynkowych. Postanowienia ustawy nie są również związane z ograniczeniem tej wolności dla osób fizycznych i prawnych. Działania władz publicznych stanowią w tym przypadku jedynie formę wsparcia jej pełnej realizacji. Oznacza to, że w pełni respektowana jest zasada wolności działalności gospodarczej, stanowiąca zgodnie z art. 20 Konstytucji RP jeden z filarów ustroju gospodarczego państwa, czyli społecznej gospodarki rynkowej. Ustawa ta stwarza również ramy organizacyjne dla realizacji innej z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, czyli dialogu i współpracy partnerów społecznych w postaci władzy rządowej i przedsiębiorców.

Na aprobatę zasługuje zawarcie w ustawie tzw. klauzuli dekoncentracyjnej, związanej z określaniem siedziby powoływanej instytucji. Ustawodawca dał w ten sposób wyraz troski o zrównoważony rozwój pod kątem regionalnym. Postanowienie to wypełnia sformułowaną w art. 5 Konstytucji RP zasadę zrównoważonego rozwoju w jej szerszym rozumieniu.

Na aprobatę zasługuje również precyzyjne wskazanie na związanie Platformy obowiązkami dokumentacyjnymi i sprawozdawczymi wynikającymi z ustawy o rachunkowości. Tym samym, za wypełniony można uznać obowiązek gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne w sposób określony w ustawie (art. 216 ust. 1 Konstytucji RP).

Wątpliwości natury konstytucyjnej mógłby budzić natomiast sam wybór formy prawnej działalności Platformy. Miałoby to związek z art. 45 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), który stanowi o niemożliwości tworzenia ze środków publicznych

fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491). Należy jednak zauważyć, że Platforma nie została utworzona przez władze publiczne w sposób bezpośredni na podstawie ustawy o fundacjach, lecz wykorzystano do tego formę ustawy. Tym samym, odstępstwo od ogólnej regulacji art. 45 ustawy o finansach publicznych zostało utworzone w sposób zgodny z prawem jako wynikający z reguł kolizyjnych: *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*. Potwierdza to również *ratio legis* art. 45 ustawy o finansach publicznych przedstawione w uzasadnieniu do rządowego projektu tegoż aktu. Ustawodawca wskazał w nim, że „uściślone zostały przepisy dotyczące tworzenia fundacji ze środków publicznych. Projekt doprecyzowuje, iż nie będzie możliwe tworzenie fundacji ze środków publicznych na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Oznacza to, że utworzenie ze środków publicznych państwowej osoby prawnej, działającej w formie fundacji, będzie wymagało odrębnej ustawy o jej utworzeniu.”

Konkluzja

Fakt uchwalenia ustawy oraz jej treść zasługują na aprobatę. Przyjęte rozwiązania bazują na postanowieniach Konstytucji i stanowią ich rozwinięcie. Regulacja może przyczynić się do osiągnięcia wyznaczonych w uzasadnieniu projektu celów. Wybrane środki należy uznać za adekwatne. Regulacja respektuje zasady prawidłowej legislacji: jej przepisy nie są retroaktywne, ustanowiono odpowiednie *vacatio legis* (trzydziestodniowe), ustawa nie narusza praw nabytych i interesów w toku, jej postanowienia mają przymiot określoności, są proporcjonalne, a ich treść respektuje hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w zakresie kompetencyjnym, formalnym i treściowym.

Janusz Roszkiewicz

Analiza ustawy z dnia 31 stycznia 2018 roku o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 31 stycznia 2019 roku o zmianie ustawy-Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273, dalej jako „nowela styczniowa”) został wniesiony do Sejmu przez grupę posłów Prawa i Sprawiedliwości w dniu 23 stycznia 2019 roku (druk sejmowy nr 3163). Tego samego dnia projekt skierowano do I czytania, a 28 stycznia zwrócono się do wybranych organizacji pozarządowych o wyrażenie opinii. Nie czekając na opinię strony społecznej, projekt został przyjęty przez Sejm już 30 stycznia – wszystkie trzy czytania odbyły się tego samego dnia. Senat przyjął ustawę bez poprawek w dniu 1 lutego, a Prezydent podpisał ją w dniu 11 lutego. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 12 lutego, a weszła w życie w dzień po ogłoszeniu tj. 13 lutego 2019 r.

Charakter ustawy

Omawiany projekt wprowadzał zmiany w ustawie z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.).

Cel ustawy

Celem noweli styczniowej było poprawienie i uzupełnienie dużej reformy Kodeksu wyborczego przeprowadzonej w 2018 roku¹, w odpowiedzi na doświadczenia związane z przeprowadzeniem jesiennych wyborów

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130). Zob. omówienie najważniejszych zmian – A. Rakowska-Trela, *Nowelizacja kodeksu wyborczego - najważniejsze różnice pomiędzy dotychczasowym a obecnym stanem prawnym*, LEX 2018.

samorządowych oraz postulaty *de lege ferenda* zgłoszone na początku 2019 roku przez Państwową Komisję Wyborczą².

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Nowela styczniowa wprowadza 43 zmiany w Kodeksie wyborczym, spośród których za najważniejsze należy uznać:

- 1) pozbawienie biernego prawa wyborczego w wyborach na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta osób skazanych prawomocnie na kary wolnościowe za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego);
- 2) powrót do jednej komisji wyborczej w wyborach parlamentarnych i prezydenckich (art. 181a § 1 Kodeksu wyborczego);
- 3) wprowadzenie możliwości zgłoszeń do komisji wyborczej przez wyborców (art. 182 § 8c Kodeksu wyborczego);
- 4) złagodzenie zakazu pełnienia przez urzędnika wyborczego swojej funkcji w gminie, w której ma miejsce zatrudnienia, przez doprecyzowanie, że dotyczy on tylko zatrudnienia w urzędzie gminy, gminnej jednostce organizacyjnej lub osobie prawnej, w gminie, w której miałyby wykonywać swoją funkcję (art. 191b § 1 zd. 2 Kodeksu wyborczego);
- 5) wprowadzenie wymogu pełnoletniości dla kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (art. 182 § 4 pkt 1 Kodeksu wyborczego);

² Informacja PKW z 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycje ich zmiany, https://pkw.gov.pl/pliki/1549013020_Informacja_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf (1.6.2019).

6) przyznanie Przewodniczącemu PKW kompetencji do zarządzania w przypadkach niecierpiących zwłoki podjęcia uchwały w trybie obiegowym (art. 161 § 5 Kodeksu wyborczego);

7) wprowadzenie możliwości wniesienia skargi do Sądu Najwyższego od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odmowy rejestracji kandydatów przez okręgową komisję wyborczą (art. 218 § 3 Kodeksu wyborczego).

Opinia na temat ustawy

Przed przejściem do uwag merytorycznych warto odnieść się krótko do oceny procesu legislacyjnego, w którym uchwalono analizowaną ustawę. Nowela styczniowa jest kolejnym przykładem ważnej ustawy, która została przyjęta z pogwałceniem dobrych obyczajów legislacyjnych – w ekspresowym tempie, bez zasięgnięcia opinii zainteresowanych środowisk społecznych oraz z pominięciem pogłębionej dyskusji parlamentarnej z udziałem opozycji. Mimo że projekt noweli styczniowej został najprawdopodobniej przygotowany w jednym z resortów rządowych, został on formalnie złożony w Sejmie jako projekt poselski, w celu obejścia wieloetapowej procedury konsultacji i uzgodnień jaką przewiduje regulamin pracy Rady Ministrów dla projektów rządowych³.

Zjawisko to jest obecne w polskiej praktyce parlamentarnej co najmniej od kilkunastu lat i zostało określone w literaturze fachowej jako „system zamknięty”, przejawiający się w faktycznym wyłączeniu z procesu legislacyjnego opozycji oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zlanie się władzy wykonawczej z władzą ustawodawczą oraz sprowadzeniu procedury parlamentarnej do pustego rytuału⁴.

³ § 21 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.).

⁴ A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.

Zamknięcie systemu legislacyjnego jest trudne do pogodzenia z ideą podziału procedury uchwalania ustaw na trzy czytania (art. 119 Konstytucji) oraz wyjątkowym charakterem trybu pilnego (art. 123 Konstytucji). Podział procedury parlamentarnej na trzy czytania wynika nie tylko nie tylko z tradycji ustrojowej, ale ma przede wszystkim cel praktyczny – rozłożenie procesu w czasie ma stworzyć warunki do przemyślenia zagadnień związanych z projektem ustawy przed jej uchwaleniem oraz zapobiegać przyjmowaniu pochopnych rozwiązań⁵. Przeprowadzenie trzech czytań w ciągu jednej doby, a niekiedy nawet i w kilkadziesiąt minut, nie pozwala na osiągnięcie tego celu. W tym kontekście instytucja trybu pilnego staje się de facto zbędna, ponieważ decydujące znaczenie dla szybkiego uchwalenia pożądanej ustawy ma wola polityczna partii (koalicji) rządzącej, a nie obyczaje legislacyjne i przepisy prawa.

Analizę rozwiązań przyjętych w noweli styczniowej warto zacząć od odnotowania, czego w niej zabrakło. W szczególności:

- nie przywrócono wójtom, burmistrzom i prezydentom miast kompetencji do powoływania obwodowych komisji wyborczych, mimo że PKW zwracała uwagę, iż w ostatnich wyborach samorządowych komisarze wyborczy byli przeciążeni pracą – zaledwie 100 komisarzy wyborczych było odpowiedzialnych za powołanie 53 966 obwodowych komisji wyborczych;
- nie ustanowiono fachowego korpusu członków obwodowych komisji wyborczych;
- nie zmniejszono kworum obwodowych komisji wyborczych z obecnego wymogu 2/3 do 1/2, mimo że PKW sygnalizowała, iż aktualna regulacja jest zbyt rygorystyczna, bo w przypadku nieobecności 1 osoby w 5-osobowej komisji, pozostałe 4 osoby nie mogły nawet na chwilę opuścić

⁵ P. Chybalski, uwaga z nb. 19 do art. 119, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, wraz z cytowaną tam literaturą.

lokalu wyborczego nawet z powodu stanu zdrowia czy zdarzenia losowego;

- nie zastąpiono tysięcy gminnych rejestrów wyborców, które wymagają ciągłej wymiany informacji pomiędzy gminami wydłużając procedury wyborcze, jednym Centralnym Rejestrem Wyborców;

- nie uregulowano zjawiska tzw. prekampanii wyborczej, czyli agitacji politycznej prowadzonej przez kandydatów jeszcze przed ogłoszeniem postanowienia o zarządzeniu wyborów.

Niemal wszystkie zmiany wprowadzone nowelą styczniową stanowiły realizację postulatów Państwowej Komisji Wyborczej, z wyjątkiem rozszerzenia zakazu kandydowania w wyborach na osoby skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego na kary wolnościowe (np. grzywnę).

W zasadzie większość zmian wprowadzonych nowelą styczniową zasługuje na aprobatę, a zwłaszcza uregulowanie ścieżki odwoławczej od postanowień PKW w przedmiocie odmowy rejestracji kandydatów, co stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012 r., K 14/12⁶. Na krytykę zasługuje w moim przekonaniu: ograniczenie zakazu kandydowania osób skazanych prawomocnie na kary wolnościowe tylko do wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów (pkt 1); utrzymanie dwóch odrębnych obwodowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych (pkt 2); wprowadzenie jedynie ograniczonego prawa wyborców do samodzielnego zgłaszania kandydatur do obwodowych komisji wyborczych (pkt 3); wprowadzenie wymogu pełnoletniości dla kandydatów na członków komisji wyborczych (pkt 5).

⁶ Należy jednak wyrazić ubolewanie, że potrzeba było aż 7 lat na wykonanie wyroku TK dotyczącego tak prostego problemu, jak wprowadzenie środka odwoławczego od postanowienia PKW na wzór podobnych procedur już funkcjonujących w Kodeksie wyborczym.

Zgodnie z art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego w brzmieniu po noweli styczniowej, bierne prawo wyborcze traci osoba skazana prawomocnym wyrokiem **na karę pozbawienia wolności** za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, **z wyjątkiem wyborów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta**, gdzie bierne prawo wyborcze utraci osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe **niezależnie od rodzaju wymierzonej kary**. Zmiana ta dostosowuje wymogi stawiane kandydatom na wójtów, burmistrzów i prezydentów do art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), zgodnie z którym pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może zostać osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Zmiana ta doczekała się w mediach określenia „lex Zdanowska”, ponieważ stanowi odpowiedź na przypadek Hanny Zdanowskiej, wieloletniej prezydent Łodzi, która w ostatnich wyborach samorządowych ponownie zdobyła urząd prezydenta miasta, ale tym razem jej wyborowi towarzyszyły poważne wątpliwości prawne. 12 marca 2018 roku Hanna Zdanowska została skazana na karę grzywny za poświadczenie nieprawdy w dokumentach, a jej apelacja od wyroku została oddalona w dniu 27 września 2018 roku. Możliwość jej startu w jesiennych wyborach była niejasna – z punktu widzenia art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego mogła kandydować, ale z punktu widzenia art. 6 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie mogła zostać zatrudniona na stanowisku prezydenta miasta. Ostatecznie wątpliwości rozstrzygnięto na korzyść kandydatki, ale przepisy zmieniono, przyjmując, że w następnych wyborach ona i jej podobni nie będą mogli już kandydować na urzędy włodarzów miast.

Bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych ma tylko rangę ustawową, nie ma natomiast charakteru konstytucyjnego. Konstytucja RP gwarantuje obywatelom polskim jedynie czynne prawo do wyboru przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62 ust. 1), natomiast milczy na temat prawa wybieralności do organów samorządowych, odsyłając w tym zakresie do ustawy (art. 169 ust. 2 zd. 2). Europejska Konwencja Praw Człowieka gwarantuje prawo do wolnych wyborów tylko w zakresie odnoszącym się do „ciała ustawodawczego” (art. 3 protokołu nr 1), a więc nie chroni ona prawa wybieralności do organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego⁷. Ustawodawcy przysługuje więc szeroka swoboda w określaniu warunków korzystania z biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych oraz warunków jego utraty. To jednak nie oznacza, że ustawodawcy wolno wszystko: prawo wybieralności na stanowiska samorządowe musi być ukształtowane w sposób szanujący całokształt norm, wartości i zasad konstytucyjnych.

Samo zaostrenie wymagań stawianych kandydatom w wyborach nie tylko nie budzi zastrzeżeń, ale zasługuje na aprobatę. Ograniczanie dostępu do urzędów publicznych osobom, które umyślnie popełniły przestępstwo, sprzyja promocji wartości etycznych w polityce i z czasem może przyczynić się do upowszechnienia pewnego minimalnego standardu moralnego, jaki powinni spełniać kandydaci na ważne stanowiska. Osobista postawa etyczna nie jest kategorią prawnie irrelevantną, a co za tym idzie, nie jest sprawą czysto prywatną. Ustawodawca już dawno dostrzegł, że w momencie, w którym dana osoba stara się o objęcie szczególnie ważnego stanowiska publicznego, ocenie powinny zostać poddane nie tylko jej kwalifikacje zawodowe, ale również moralne. Skoro prawo zakazuje obejmowania wielu centralnych stanowisk kierowniczych osobom skazanym za przestępstwo umyślne niezależnie od rodzaju kary –

⁷ Postanowienia ETPC z: 25 stycznia 2000 r. w sprawie *Cherepkov p. Rosji*; 5 września 2000 r. w sprawie *Malarde p. Francji*; z 16 stycznia 2003 r. w sprawie *Santoro p. Włochom*; 11 maja 2006 r. w sprawie *Molka p. Polsce*.

np. w przypadku szefów organów regulacyjnych⁸ – a także wymaga „nienagannej postawy etycznej” od lekarzy⁹, „nieskazitelnego charakteru” od sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników¹⁰ oraz „nieskazitelnej postawy moralnej, obywatelskiej i patriotycznej” od szefów służb specjalnych¹¹, co w praktyce również wyklucza powierzenie tych stanowisk osobom skazanym za umyślne przestępstwo, to trudno uzasadnić, dlaczego analogicznych wymogów nie należałoby stawiać również kandydatom do objęcia najważniejszych urzędów w państwie – Prezydenta RP, posła, senatora – czy urzędów o mniejszym znaczeniu w skali kraju, ale odgrywających istotną rolę na poziomie lokalnym takich jak prezydent miasta czy nawet radny. Mówiąc krótko, zakaz kandydowania dla osób skazanych za przestępstwo umyślne, obowiązujący niezależnie od rodzaju wymierzonej kary, wpisuje się w dotychczasową tendencję do podwyższania wymogów moralnych dla osób aspirujących do pełnienia zawodów zaufania publicznego czy zajmowania kluczowych stanowisk państwowych.

Wątpliwości budzi natomiast wprowadzenie w art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego podwójnych standardów: wyższe wymagania moralne stawia

⁸ Tak jest w przypadku Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – zob. art. 29 ust. 3a pkt 4 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2019 r., poz. 369); Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki – zob. art. 21 ust. 2b pkt 4 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 755); Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – zob. art. 190 ust. 4a pkt 2 ustawy z 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2018 r., poz. 1954 ze zm.); Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego – zob. art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 710).

⁹ Art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2019 r., poz. 537).

¹⁰ Art. 61 §1 pkt 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 52); art. 75 § 1 pkt 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r., poz. 740); art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2115 ze zm.); art. 65 pkt 1 ustawy z 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r., poz. 1184 ze zm.); art. 11 pkt 2 ustawy z 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2019 r., poz. 540); art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. poz. 771).

¹¹ Art. 15 pkt 3 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2018 r., poz. 2387 ze zm.); art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.); art. 16 pkt 3 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2019 r., poz. 687).

się kandydatom na wójtów, burmistrzów i prezydentów niż kandydatom na Prezydenta RP, posłów, senatorów i radnych. Tylko bowiem pierwsza grupa traci prawo wybieralności w przypadku prawomocnego skazania na karę grzywny bądź inną karę wolnościową. Druga grupa, skazana na taką samą karę za to samo przestępstwo, zachowuje prawo wybieralności. Takie rozwiązanie wydaje się niezgodne z konstytucyjną zasadą równości, która nakazuje podobne traktowanie podmiotów podobnych tzn. posiadających wspólną cechę pozwalającą zaliczyć ich do jednej grupy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, odstępstwo od równego traktowania jest dopuszczalne, jeśli przyjęte rozróżnienie opiera się na racjonalnie uzasadnionym kryterium mającym związek z celem i treścią wprowadzanych przepisów oraz służy realizacji wartości konstytucyjnej (zob. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K 10/96 oraz wyroki TK z: 6 marca 2001 r., K 30/00; 16 listopada 2010 r., K 2/10; 14 kwietnia 2015 r., P 45/12). W uzasadnieniu do projektu ustawy w ogóle nie wyjaśniono, jakie było kryterium rozróżnienia między omawianymi dwoma grupami stanowisk publicznych, ani nie wskazano, jakim wartościom służy przyjęte rozróżnienie.

De lege lata konstytucja wyznacza granice prawa wybieralności do Sejmu i Senatu, wskazując, że mogą zostać go pozbawione wyłącznie osoby „skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego” (art. 99 ust. 3). W literaturze wyklucza się możliwość pozbawienia prawa wybieralności do parlamentu także osób skazanych na kary wolnościowe np. grzywnę¹². Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby zakaz kandydowania skazanych za przestępstwo umyślne niezależnie od rodzaju wymierzonej kary rozciągnąć na kandydatów w wyborach na radnych oraz w wyborach na Prezydenta RP. Tego wymagałaby, jak się wydaje, zasada równego

¹² B. Banaszak, uwaga z nb. 6 do art. 99, w: tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis. Tak też chyba B. Naleziński, uwagi z nb. 26, 33 i 36 do art. 99, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.

traktowania. Brak jest bowiem relewantnej różnicy pomiędzy kandydatami na wójta, burmistrza i prezydenta a kandydatami na radnych czy na Prezydenta RP – trudno byłoby racjonalnie uzasadnić, dlaczego przestępcom należy zamknąć dostęp tylko do wykonawczych organów samorządowych, pozostawiając możliwość kandydowania do stanowiących organów samorządowych oraz na urząd głowy państwa.

Przechodząc do oceny art. 181a § 1 Kodeksu wyborczego w brzmieniu ustalonym nowelą styczniową, należy zauważyć, że przewiduje ona częściowy powrót do rozwiązania obowiązującego w Polsce do 2018 roku, które przewidywało jedną komisję wyborczą w każdym obwodzie głosowania. Wspomniana powyżej duża reforma Kodeksu wyborczego u progu 2018 roku wprowadziła jednak dwie 9-osobowe komisje wyborcze na każdy obwód – jedną komisję ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz drugą komisję ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Po doświadczeniach z ostatnimi wyborami samorządowymi, w trakcie których był problem ze skompletowaniem składów obu komisji z powodu braku chętnych, Państwowa Komisja Wyborcza zaapelowała do ustawodawcy o powrót do poprzedniego rozwiązania. Ustawodawca w dużej mierze uwzględnił ten postulat, przewidując, że jedna komisja wyborcza będzie w obwodach w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek. Dwie komisje wyborcze zostały jednak utrzymane w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek. Jak się wydaje, przyjęty model nie rozwiązuje problemu ze skompletowaniem składu komisji wyborczych w wyborach samorządowych.

Również tylko w części zrealizowano postulat PKW umożliwienia wyborcom samodzielnego zgłaszania własnych kandydatur do obwodowych komisji wyborczych. Do art. 182 Kodeksu wyborczego dodano § 8b i 8c, które co prawda pozwalają wyborcy zgłosić własną kandydaturę komisarzowi wyborczemu, ale dopiero wtedy, gdy niemożliwe będzie skompletowanie składu komisji spośród kandydatów wskazanych przez pełnomocników komitetów wyborczych. Mając na względzie, że zaproponowane przez PKW rozwiązanie miało służyć ułatwieniu i usprawnieniu procesu kompletowania obwodowych komisji wyborczych, wyborcy powinni mieć możliwość zgłaszania swoich kandydatur na tym samym etapie, co pełnomocnicy komitetów wyborczych. Ustawodawca mógłby uwzględnić w składach komisji jedno czy dwa miejsca dla samych wyborców.

Ostatnie rozwiązanie, które wymaga komentarza, dotyczy wprowadzenia wymogu ukończenia 18 lat dla kandydatów na członków komisji wyborczych (art. 182 § 4 pkt 1 Kodeksu wyborczego). Choć stanowi ono realizację postulatu Państwowej Komisji Wyborczej, to w moim przekonaniu wymaga ono ponownego przemyślenia. Pytanie brzmi, dlaczego dostęp do komisji wyborczych miałby zostać ograniczony wyłącznie do osób pełnoletnich. Po pierwsze, zdecydowana większość czynności dokonywanych przez komisję obwodową ma charakter techniczno-organizacyjny (wydawanie kart wyborczych za okazaniem dowodu osobistego, zapieczętowanie urny, sporządzanie protokołów), przez co nie wymaga skomplikowanych operacji intelektualnych, do których byłaby niezbędna głęboka wiedza i doświadczenie. Osoby młode mogłyby z powodzeniem wykonywać te czynności pod nadzorem osób dorosłych. Po drugie, zaangażowanie młodzieży w prace obwodowych komisji wyborczych mogłoby pomóc im lepiej zrozumieć proces wyborczy i mieć pozytywny wpływ na ich wychowanie obywatelskie. Po trzecie, pełnomocnikom komitetów wyborczych łatwiej byłoby przedstawić dostateczną liczbę kandydatów niezbędną do skompletowania składów komisji obwodowych, gdyby mogli oni wskazywać kandydatury nie tylko

spośród dorosłych (czyli w praktyce członków danej partii, ich krewnych oraz znajomych), ale również spośród osób młodych (np. członków młodzieżówek partyjnych). Po czwarte, nie bez znaczenia jest również okoliczność, że dieta przysługująca członkom komisji wyborczej (w 2019 r. – 350 zł)¹³ z reguły nie jest atrakcyjną stawką dla osób dorosłych otrzymujących już z reguły wynagrodzenie za pracę, natomiast może być zadowalająca dla osób niepełnoletnich, które zazwyczaj nie osiągają jeszcze własnych dochodów. Dlatego też w moim przekonaniu należałoby umożliwić w pracach komisji wyborczych udział także osobom niepełnoletnim, z zastrzeżeniem, że nie mogą one stanowić większości, a czynności przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego powinny być zastrzeżone dla osób dorosłych.

Konkluzja

Komentowana ustawa wprowadza wiele pożytecznych zmian i generalnie stanowi krok w dobrym kierunku, ale niektóre rozwiązania są niespójne (np. art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego) bądź niewystarczające (art. 181a § 1 Kodeksu wyborczego).

¹³ Zob. § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały PKW nr 6/2019 z 27 lutego 2019 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy.

Michał J. Gajewski

Analiza ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii w sprawie projektu Baltic Pipe, podpisanej w Katowicach dnia 11 grudnia 2018 r.

Przebieg procesu legislacyjnego

Projektodawcą ustawy była Rada Ministrów, która złożyła projekt 30 stycznia 2019 roku. Tego samego dnia projekt otrzymał nr druku – 3194. 5 lutego skierowano go do I czytania na posiedzeniu Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa oraz Komisji Spraw Zagranicznych. Dopiero 21 lutego projekt trafił na obrady połączonych komisji. Tego samego dnia odbyło się zarówno II jak i III czytanie projektu. Posłowie uchwalili ustawę niemal jednogłośnie wynikiem: 428 za, 1 przeciw, 2 wstrzymało się. Dzień później (22 lutego) ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Senat przyjął ustawę bez poprawek prawie miesiąc później (21 marca), a Prezydent RP złożył swój podpis pod ustawą 5 kwietnia. Ustawa weszła w życie z dniem 25 kwietnia 2019 roku. Cały proces legislacyjny od wniesienia projektu do wejścia w życie ustawy trwał 85 dni. W tym punkcie ustawa nie budzi żadnych zastrzeżeń.

Charakter ustawy

Jest to ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 Konstytucji RP.

Cel ustawy

Omawiana ustawa dotyczy projektu Baltic Pipe – budowy gazociągu, który pozwoliłby Polsce na bezpośrednie sprowadzanie z Norwegii gazu ziemnego. Historia tego projektu sięga 2007 roku, lecz dopiero od 2016 roku możemy zaobserwować znaczące postępy w tej materii¹⁴. Na wstępie należy zaznaczyć, iż poniższa analiza będzie dotyczyć nie tyle

¹⁴ Zob. <https://www.baltic-pipe.eu/pl/>.

samej ustawy ratyfikującej, a samej umowy bilateralnej pomiędzy Królestwem Danii, a Rzeczpospolitą Polską. Pominę jednak kwestię wieloletnich ustaleń i porozumień międzynarodowych, które doprowadziły ostatecznie do podpisania umowy z 11 grudnia 2018r., a zacznę od krajowego procesu legislacyjnego ustawy ratyfikującej.

Rada Ministrów w uzasadnieniu do projektu kładzie nacisk na spełnienie celu uniezależnienia Polski od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej. Już w drugim zdaniu uzasadnienia omawianej ustawy, projektodawca stwierdza, że „niejednokrotnie okazywało się, iż Federacja Rosyjska nie może być traktowana jako jak zwykły partner handlowy”. Osiągnięcie niezależności od takiego dostawcy Rada Ministrów chce osiągnąć poprzez budowę nowego gazociągu Baltic Pipe, który ma połączyć polski system przesyłowy z norweskim za pośrednictwem Królestwa Danii. Projekt ten ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne Polski, oraz zwiększyć konkurencyjność na polskim rynku gazu ziemnego. Wszystko to nie budzi najmniejszych zastrzeżeń.

Opinia na temat ustawy

Wątpliwości pojawiają się w punkcie wyznaczającym termin realizacji tejże inwestycji. Rada Ministrów zobowiązała się w umowie międzynarodowej, do ukończenia inwestycji do dnia 1 października 2022 roku. Jest to niezwykle krótki termin jak na tak wielkie przedsięwzięcie – planowana długość gazociągu, który ma samodzielnie wybudować strona polska wynosi ok. 275 km. Należy zadać pytanie, czy realizacja takiego przedsięwzięcia nie wymagała ustanowienia większego marginesu błędu na okoliczność jakichkolwiek nieprzewidzianych przeszkód. Jeśli takowe wystąpią, może dojść do niepotrzebnych strat wizerunkowych na arenie międzynarodowej. Spójrzmy teraz na materialne rozwiązania omawianej umowy.

Najważniejszą kwestią, która wymagała uregulowania na poziomie umowy międzynarodowej, jest własność infrastruktury oraz kwestie zezwoleń na prace budowlane na terytoriach Królestwa Danii. Rozwiązanie tego problemu znajdziemy w artykule 2 pkt 1 umowy, na mocy którego „część infrastruktury projektu Baltic Pipe biegnąca od ostatniego suchego spawu na duńskim wybrzeżu przez duńskie morze terytorialne, wyłączną strefę ekonomiczną oraz szelf kontynentalny na Morzu Bałtyckim aż do punktu łączącego z polskim systemem przesyłowym gazowym należącym do polskiego operatora systemu przesyłowego gazowego stanowi integralną część tego systemu”. Pkt 2 tego samego artykułu przyznaje własność opisanej w pkt 1 infrastruktury spółce GAZ-SYSTEM, która reprezentuje Polskę. Co więcej w kolejnym punkcie (3) Królestwo Danii zobowiązuje się do umożliwienia uzyskania przez stronę polską odstępstw od obowiązujących w Danii przepisów administracyjnych dotyczących:

„a) pełnienia funkcji operatora systemu przesyłowego gazowego na infrastrukturze, o której mowa w punkcie 1, w tym procedury certyfikacji,

b) uzyskiwania koncesji na prowadzenie działalności polegającej na przesyłaniu paliw gazowych za pomocą infrastruktury, o której mowa w punkcie 1,

c) kalkulacji i zatwierdzania taryfy dla usług przesyłania paliw gazowych za pomocą infrastruktury, o której mowa w punkcie 1.”

Są to więc daleko posunięte odstępstwa na rzecz polskiej spółki, które umożliwiają rozpoczęcie prac na terytorium Danii. Co więcej w pkt 4, to organ regulacyjny RP (Urząd Regulacji Energetyki) dostaje uprawnienia w zakresie zatwierdzania taryf przesyłowych. W dalszych artykułach umowy znajdziemy odpowiednie klauzule o rozstrzygnięciu sporów oraz o języku rozstrzygającym. Umowa pod względem legislacyjnym nie budzi żadnych

zastrzeżeń, zawierając wszystkie konieczne klauzule prawa międzynarodowego.

Podsumowując można stwierdzić, że Królestwo Danii podpisując omawianą umowę zobowiązało się do udostępnienia swoich terytoriów oraz wydania odpowiednich decyzji administracyjnych, które pozwolą polskiej spółce na budowę, eksploatację oraz konserwację gazociągu. Daje to właściwie całkowicie wolną rękę polskiej stronie, a jej jedynym ograniczeniem staje się termin 1 października 2022 roku¹⁵. Przejdźmy teraz do wpływu ustawy na polski system prawa.

Co ciekawe w uzasadnieniu do ustawy możemy przeczytać, że według Rady Ministrów ratyfikacja umowy nie wywołuje skutków finansowych, ponieważ koszty budowy zostały ujęte w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu – jednej z licznych tzw. „spec-ustaw”. W art. 38 pkt 2 lit. zb znajdziemy oznaczenie gazociągu Baltic Pipe jako „inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu”¹⁶. Co za tym idzie, stosowane są do niej przepisy rozdziałów 2, 3 i 6 „spec-ustawy”, które dotyczą kolejno: przygotowania inwestycji, nabywania tytułu prawnego do nieruchomości i realizacji inwestycji, wreszcie postępowania administracyjnego dla realizacji inwestycji. Należy zaznaczyć, że są to rozdziały które zawierają najwięcej odstępstw od powszechnie obowiązującego prawa. Najlepiej obrazującym skalę tych wyjątków jest artykuł 14b¹⁷ „spec-ustawy” (który stosuje się również do gazociągu Baltic

¹⁵ Ze względu na charakter tekstu można zaznaczyć jedynie na marginesie, iż możliwym powodem takiego pośpiechu może być rywalizacja z konkurencyjnym projektem Nord Stream 2. Trasy planowanych gazociągów przebiegają przez te same terytoria – w razie terminowej realizacji Baltic Pipe, Nord Stream 2 będzie musiał ulec znaczącym zmianom projektowym.

¹⁶ Wpisanie Baltic Pipe jako inwestycji towarzyszącej dokonało się na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1590), która weszła w życie z dniem 4 września 2018 roku.

¹⁷ Art. 14b: 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

Pipe). Przepis ten wyłącza in blanco działanie każdej ustawy, która wymagałaby jakiegokolwiek decyzji administracyjnej w procesie realizacji bądź przygotowania inwestycji już po wydaniu decyzji lokalizacyjnej. W mojej opinii tak daleko idące wyłączenia przepisów innych ustaw, prowadzą do wytworzenia dwóch równoległych rzeczywistości prawnych. Należy mieć jedynie nadzieję, że realizatorzy Baltic Pipe poprzez korzystanie z ułatwień proceduralnych i wymogów środowiskowych nie posuną się na tyle daleko, aby naruszyć prawo międzynarodowe, które chroni środowisko morskie¹⁸.

Konkluzja

Podsumowując, umowa pomiędzy Królestwem Danii a Rzeczpospolitą Polską w sprawie projektu Baltic Pipe, zasługuje na pozytywną ocenę. Cały projekt, który ma na celu dywersyfikację źródeł energetycznych i uniezależnienie regionu od jednego dostawcy wydaje się być słusznym. Pozostawienie budowy odcinka i przyznanie jego własności stronie polskiej jest niewątpliwie obciążeniem, lecz ułatwienia do których zobowiązał się rząd Danii wydają się wyrównywać rachunek. Pod względem legislacyjnym i standardów międzynarodowych, analizowana umowa również nie budzi zastrzeżeń. Jedynym wątpliwym punktem samej umowy jest krótki termin realizacji, wyznaczony na 1 października 2022 roku. W mojej opinii największe zastrzeżenia budzi decyzja o realizacji całego projektu na podstawie „spec-ustawy” o gazoporcie w Świnoujściu - jest to jedna z najdalej idących w skutkach ustaw tego typu. Wątpliwości co do poprawnej legislacji budzi sam fakt zaliczenia projektu Baltic Pipe jako

jej części od uzyskania decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia, z wyłączeniem:

- 1) zgody wodnoprawnej, o której mowa w art. 18 ust. 1;
- 2) decyzji, o których mowa w art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 3) zezwoleń, o których mowa w art. 56 ust. 1, 2, 2b i 2c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- 4) decyzji o warunkach prowadzenia działań, o której mowa w art. 118 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

¹⁸ Zob. np. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346)

„inwestycji towarzyszącej” gazoportowi. Jest to nowe rozwiązanie w praktyce „spec-ustaw”, w mojej ocenie jeszcze bardziej niebezpieczne od każdorazowego uchwalania nowej ustawy dla każdej kolejnej inwestycji. Wpisanie zupełnie nowego projektu za pomocą nowelizacji, oraz poddanie go reżimowi ustawy, która została uchwalona dla zupełnie innego celu, zdecydowanie negatywnie wpływa na przejrzystość i spójność systemu prawa.

Hanna Wiczanowska

Analiza ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz. U. z 2019 r., poz. 534) wniosła grupa posłów i wpłynął on do Sejmu w dniu 10 grudnia 2018 roku. Nadano mu numer druk sejmowego 3114. Pierwsze czytanie zostało przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a następnie projekt ustawy skierowano do prac w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju. Ustawę uchwalono większością głosów: 230 za, 198 przeciw, 1 wstrzymujący się. Uchwałą z dnia 26 lutego 2019 roku, Senat nie wniósł poprawek do ustawy. W dniu 18 marca 2019 roku ustawa została podpisana przez Prezydenta. Ustawę ogłoszono w Dzienniku Ustaw RP w dniu 21 marca 2019 roku, a weszła ona w życie z dniem 1 kwietnia 2018 roku. *Vacatio legis* trwało 11 dni.

Charakter ustawy

Ustawa stanowi nową regulację. Omawiana ustawa zawiera liczne upoważnienia do wydawania rozporządzeń wykonawczych, od których zależy jej praktyczne stosowanie.

Cel ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, jej celem jest stworzenie nowych uwarunkowań zewnętrznych, dla działalności instytutów badawczych poprzez utworzenie Sieci Badawczej Łukasiewicz. Utworzenie wspomnianej Sieci ma stanowić odpowiedź na wyzwania przed którymi stoją polska nauka i gospodarka w procesie realizacji nowego modelu rozwojowego przedstawionego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (dalej jako „SOR”).

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

W założeniu jej twórców, omawiana ustawa zmierza do utworzenia Sieci będącej organizacją o charakterze macierzowym, zintegrowaną i zorientowaną na realizację wskazanych przez Rząd RP celów, powstałą w wyniku włączenia do niej części obecnie funkcjonujących instytutów badawczych, dysponujących odpowiednim potencjałem do realizacji celu działalności Sieci. Sieć ta zapewnić ma bardziej efektywną współpracę instytutów badawczych, które wejdą w jej skład, m. in. dzięki ujednoczeniu mechanizmów zarządzania finansami, zasobami ludzkimi, nieruchomościami oraz prawami własności intelektualnej, a także umożliwi efektywny nadzór nad działalnością zintegrowanych w niej instytutów.

Według intencji projektodawców, stanowić ma ona efektywne zaplecze technologiczne i intelektualne administracji publicznej, rodzaj „pomostu” między nauką a gospodarką.

Opinia na temat ustawy

Na wstępie niniejszej analizy należy zwrócić uwagę na liczne sprzeczności proceduralne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wysłowioną w art. 2 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy zgodzić się z opinią ekspertów Biura Analiz Sejmowych, że ramowy charakter projektu utrudnia przewidywanie praktycznej realizacji koncepcji Sieci, w tym ukształtowania relacji między jej podmiotami (Centrum i Instytutami), gdyż nie przedstawiono projektów licznych rozporządzeń, a także informacji o założeniach regulaminów. W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu wymóg dołączenia do uzasadnienia projektów aktów wykonawczych dotyczy jedynie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Jednocześnie, w opinii Biura Analiz Sejmowych, przedłożony projekt powiela zasadnicze rozwiązania systemowe przyjęte w wycofanym projekcie rządowym (druk sejmowy nr 2148). W związku z tym, praktyka wycofywania projektu

rządowego, a następnie przedkładania zbliżonego projektu poselskiego celem omięcia wymogu przedstawienia projektów aktów wykonawczych godzi w zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa oraz jej pochodną w postaci wymogu pewności prawa. Jest to tym bardziej istotne, gdyż zgodnie ze słowami pełnomocnika ministra ds. reformy instytutów badawczych: "rozporządzenia i regulaminy są w tej kwestii istotniejsze od samej ustawy". Zatem w sytuacji rzeczywistej niemożności stosowania przewidzianych w ustawie rozwiązań prawnych wobec braku aktów wykonawczych, rozwiązania ustawowe należy uznać za iluzoryczne. W przypadku niniejszej ustawy doszło także do naruszenia jednej z reguł przyzwoitej legislacji w postaci niedochowania 14 dniowego *vacatio legis* oraz braku dostatecznego wskazania przyczyn jego skrócenia.

Przechodząc do zarzutów o charakterze merytorycznym, należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa dotyczy jedynie części (38 ze 111) działających w Polsce instytutów badawczych. W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono ani merytorycznych kryteriów ich wyboru, ani pogłębionej diagnozy ich kondycji. Sytuacja ta stanowi zatem kolejne potencjalne zagrożenie dla realizacji zasady pewności prawa. Konsekwencje takiego unormowania są jednak znacznie dalej idące. Utworzenie Sieci oraz kierunek reform systemu szkolnictwa wyższego i nauki tworzy sytuację, w której instytuty badawcze pozostające poza Siecią będą w trudniejszej sytuacji finansowej. Należy zatem rozważyć, czy fakt pełnienia funkcji instytutu badawczego nie stanowi sam w sobie cechy relewantnej w rozumieniu art. 32 Konstytucji i czy odmienne kształtowanie sytuacji instytutów nie zagraża zasadzie równości, szczególnie w braku wskazania kryteriów takiego rozróżnienia.

Wskutek wprowadzenia ustawy doszło również do utraty przez instytuty badawcze statusu jednostki naukowej, a co za tym idzie - możliwości nadawania stopnia doktora i doktora habilitowanego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zagrożenia wskazane w opinii Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych do projektu analizowanej ustawy.

Zgodnie ze stanowiskiem OPZZ, wprowadzenie takiego rozwiązania może spowodować w praktyce powstanie dwóch kategorii placówek badawczych: tych działających w Sieci oraz wyższych uczelni, instytutów Polskiej Akademii Nauk i pozostałych instytutów badawczych. W konsekwencji, pracownicy instytutów badawczych Sieci nie będą mieli prawa do zatrudnienia na stanowiskach naukowych i kontynuowania w ich ramach kariery naukowej. W rezultacie, ich status będzie odmienny od statusu pracowników zatrudnionych w instytutach badawczych poza Siecią, co ponownie może godzić w konstytucyjną zasadę równości.

Kolejny istotny problem dotyczy centralizacji działalności instytutów badawczych w Polsce oraz szerokiej kompetencji nadzoru (w tym także merytorycznego) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W tej materii odwołać się należy do art. 149 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym "Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy". Tymczasem zgodnie z opinią dotyczącą skutków prawnych projektu analizowanej ustawy przygotowaną przez Biuro Analiz Sejmowych, jej postanowienia kolidują z postanowieniami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dla przykładu można wskazać, że działalność Instytutu Lotnictwa w Warszawie, podlegała dotychczas ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, wykracza merytorycznie poza zakres spraw przekazanych ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. W ten sposób uregulowania omawianej ustawy pozostają w sprzeczności nie tylko z ustawą o działach administracji rządowej, ale także z przytoczonym art. 149 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje zakres kompetencji poszczególnych ministrów jako jednoosobowych organów konstytucyjnych. Ponadto, rażąca sprzeczność pomiędzy przepisami ustaw w polskim systemie prawnym narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa.

Konkluzja

Wspomniana ustawa cechuje się licznymi sprzecznościami z przepisami Konstytucji, zarówno o charakterze merytorycznym, jak i proceduralnym. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj świadome wycofanie projektu rządowego i powielenie jego głównych idei celem ominięcia wymogu złożenia projektów aktów wykonawczych, które w tym przypadku determinują stosowanie ustawy oraz nieuprawnione skrócenie *vacatio legis*. Liczne zapisy naruszają także zasadę równości oraz konstytucyjny zakres kompetencji poszczególnych ministrów (biorąc także pod uwagę zapisy ustawy o działach administracji rządowej).

Patryk Rejs

Analiza ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim¹⁹ został wniesiony do Sejmu przez grupę posłów 22 stycznia 2019 r. Nadano mu numer 3160 i był on przedmiotem prac Komisji Finansów Publicznych, w której przeprowadzono pierwsze czytanie projektu. Ustawę nowelizującą przyjęto 30 stycznia 2019 r.

W głosowaniu wzięło udział 411 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 352 posłów, 18 przeciw, 41 wstrzymało się od głosu. Senat na posiedzeniu 1 lutego br. wprowadził do ustawy jedną poprawkę, przyjętą przez Sejm 21 lutego 2019 r. Ustawa została następnie przesłana do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który podpisał ją 25 lutego br. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw 26 lutego br. pod pozycją 371. Weszła w życie dzień po ogłoszeniu, to jest 27 lutego 2019 r.

Charakter ustawy

Analizowana ustawa ma charakter nowelizujący. Jej mocą zmieniane są dwie ustawy: art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1393)²⁰, natomiast art. 2 do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1373 oraz z 2018 r.)²¹.

¹⁹ Dalej: ustawa nowelizująca.

²⁰ Dalej: ustawa o ograniczeniu działalności.

²¹ Dalej ustawa o NBP.

Cel ustawy

Celem projektu jest wprowadzenie zmian w zakresie wynagrodzeń osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze w Narodowym Banku Polskim²². Zmiany te obejmują przede wszystkim wprowadzenie zasady jawności wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w NBP poprzez objęcie ich obowiązkiem corocznego składania oświadczeń majątkowych²³. Również inne zmiany wprowadzone przez ustawę - określenie limitów wysokości wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w NBP innych niż członkowie zarządu, a także nałożenie na Prezesa NBP obowiązku publikacji uchwał w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP oraz informacji o wynagrodzeniach za lata 1995-2018 - zasadniczo mają na celu zwiększenie przejrzystości kadrowo-płacowej banku centralnego.

Warto wspomnieć, że przedłożenie projektu ustawy poprzedziła seria publikacji prasowych poświęconych wysokości płac w NBP, które ukazały się na przełomie roku 2018 i 2019 r. To właśnie wtedy dziennikarze „Gazety Wyborczej”²⁴ i portalu internetowego OKO.press²⁵, na podstawie oświadczeń majątkowych składanych z tytułu sprawowania mandatu radnej V kadencji Sejmiku Województwa Mazowieckiego²⁶ oszacowali, że wynagrodzenie pobierane przez Dyrektora Departamentu Komunikacji i Promocji NBP wyniosło w 2018 r. średnio 65 tysięcy złotych miesięcznie.

²² Do takich osób zaliczają się: członkowie zarządu Narodowego Banku Polskiego (w tym Prezes i wiceprezesi Narodowego Banku Polskiego) oraz pracownicy zajmujący stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i ich zastępcy, a także osoby zajmujące stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy - w dalszej części opracowania określani zbiorczo jako: osoby zajmujące stanowiska kierownicze w NBP.

²³ Dalej również: oświadczeń majątkowych.

²⁴ Wydanie papierowe z 27.12 2018 r., dostęp wirtualny: http://wyborcza.pl/7,75398,24310564,dworki-adama-glapińskiego-zadziwiająco-kariery-w-narodowym.html?disableRedirects=true#nowaZajawkaGłównaMT#S.DT-K.C-P.1-B.1-L.1.foto?utm_source=facebook.com&utm_medium=SM&utm_campaign=FB_Gazeta_Wyborcza.

²⁵ <https://oko.press/przyboczna-prezesa-nbp-ukryla-przed-opinia-publiczna-swoje-zarobki-kilkadziesiąt-tys-zł-miesięcznie/>.

²⁶ <https://www.mazovia.pl/samorzad/sejmik/radni/kadencja-v/>.

Wkrótce potem ujawniono, że wynagrodzenie o zbliżonej wysokości uzyskiwała także Dyrektorka Gabinetu Prezesa NBP. Temat ten zdominował w kolejnych tygodniach czołówki wszystkich ogólnopolskich dzienników i portali informacyjnych. Wniesienie projektu ustawy nowelizującej w nieco ponad trzy tygodnie od pierwszej publikacji prasowej trudno uznać jedynie za przypadkowy zbieg okoliczności. Można mieć natomiast uzasadnione podejrzenie, że właśnie ten fakt wykreował u ustawodawcy – jak to zgrabnie ujęto w uzasadnieniu ustawy – potrzebę wprowadzenia zasady jawności wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Art. 1 ustawy wprowadza zmiany w art. 2 i 10 ustawy o ograniczeniu działalności. Zgodnie ze zmianą w pierwszym ze wskazanych artykułów do wyliczenia podmiotów, którym ustawa ogranicza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej został dodany ust. 6d zawierający nową kategorię – osób zajmujących stanowiska kierownicze w NBP.

Osoby te nie mogą wykonywać czynności określonych w art. 4 ustawy, w tym m.in. nie mogą być członkami zarządu, rad nadzorczych czy komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, o ile mogłoby to wywołać podejrzenie o ich stronniczość, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek czy też prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Należy tylko nadmienić, że za złamanie tych zakazów grożą sankcje przewidziane w niezmiennym ustawą nowelizującą art. 5 ustawy o ograniczeniu działalności – w tym m.in. odpowiedzialność dyscyplinarna,

rozwiązanie stosunku pracy, a w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta – wygaśnięcie ich mandatu.

Zmiany wprowadzone do art. 10 ustawy o ograniczeniu działalności dotyczą obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego. Do jego złożenia zostały zobowiązane osoby zajmujące stanowiska kierownicze w NBP, przy czym oświadczenia majątkowe tych osób – podobnie jak dotychczas Prezesów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego - zostały wyłączone z kategorii tajemnicy prawnie chronionej. Z tego powodu nie podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności "zastrzeżone". Mogą natomiast być objęte tą klauzulą, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych.

Art. 2 zawiera zmiany wprowadzone do art. 66 ustawy o NBP. Utrzymano dotychczasowy ust. 1 stanowiący, że wielkość środków na wynagrodzenia ustalana jest corocznie w planie finansowym NBP, z uwzględnieniem poziomu płac w sektorze bankowym. Jest to o tyle istotne, że w pierwotnym projekcie zamierzano zrezygnować z tego przepisu, zastępując go przepisem, który stanowiłby generalną zasadę, że wielkość środków jest ustalana w corocznym planie finansowym NBP. Na mocy nowelizacji, dotychczasowy ust. 3, który stanowi, że wynagrodzenie Prezesa i wiceprezesów NBP ustalane jest na podstawie przepisów o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, został przeniesiony do ust. 2. Ust. 3 stanowi obecnie, iż wynagrodzenie pracowników NBP ustalane jest w drodze uchwały Zarządu NBP, przy czym wysokość wynagrodzenia osób zatrudnionych na określonych stanowiskach, z wyłączeniem wiceprezesów oraz członków zarządu NBP, nie może przekroczyć 0,6-krotności wynagrodzenia Prezesa NBP.

Ustawą nowelizującą dodano także ust. 4-8. Zgodnie z pierwszym z nich uchwała w sprawie zasad wynagradzania pracowników NBP jest jawna i podlega opublikowaniu w BIP. Ust. 5 doprecyzowuje, w jaki sposób

określa się wynagrodzenie Prezesa, które jest podstawą do wyznaczenia wspomnianego limitu 0,6-krotności dla pracowników NBP. Zgodnie z ust. 6 wysokość wynagrodzenia osób zajmujące stanowiska kierownicze w NBP jest jawna i podlega upublicznieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Ust. 7 dookreśla sposób publikacji tych informacji, natomiast ust. 8 zawiera odesłanie do przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Art. 3 ustawy nowelizującej zobowiązuje Prezesa NBP do opublikowania w terminie 30 dni od jej wejścia w życie²⁷ na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego i w BIP uchwał zarządu Narodowego Banku Polskiego w sprawie zasad wynagradzania pracowników Narodowego Banku Polskiego obowiązujących w latach 1995–2018, a także informacji o wysokości wynagrodzeń w tych latach osób zajmujących stanowiska kierownicze w NBP.

Zgodnie z art. 4 zarząd NBP został zobowiązany do dostosowania poziomu wynagrodzeń do zasad określonych w art. 66 ust. 3 ustawy o NBP w ciągu 30 dni od wejścia w życie ustawy.

Opinia na temat ustawy

Ustawa podlega ocenie zarówno z punktu widzenia zasady niezależności banku centralnego i jej ewentualnego naruszenia, a także z punktu widzenia ochrony praw człowieka, a w szczególności ochrony życia prywatnego (zagwarantowanego w art. 47 Konstytucji).

Niezależność Narodowego Banku Polskiego, wywodzona z art. 227 Konstytucji, polega na zakazie wpływania na wykonywanie jego wyłącznych kompetencji (tj. emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej), co przejawia się w zakazie kierowania przez władze polityczne - takie jak Rada Ministrów i parlament - instrukcji pod adresem

²⁷ Tj. nie później niż 26 marca 2019 r.

banku. Nie oznacza to jednak, że Narodowy Bank Polski działa w oderwaniu od organów państwa i stanowionych przez nie przepisów.

Prezes NBP, któremu również przysługuje przymiot niezależności, powoływany jest przecież - zgodnie z art. 227 ust. 3 Konstytucji - przez Sejm na wniosek Prezydenta na 6 letnią kadencję. Jest ponadto zobowiązany do corocznego składania przed Sejmem sprawozdania z działalności²⁸. I chociaż ewentualna negatywna ocena posłów nie rodzi negatywnych skutków dla funkcjonowania NBP, to jednak jest jednym ze sposobów realizacji przez Sejm jego funkcji kontrolnej. Granice niezależności NBP wyznacza także odpowiedzialność konstytucyjna Prezesa NBP, znajdująca swoją podstawę w art. 197 Konstytucji i dookreślona w art. 9 ust. 5 pkt 3 ustawy o NBP.

Oznacza to, że ustawodawca nie jest skrupowany w tworzeniu przepisów prawnych dotyczących NBP i jego Prezesa, o ile tylko nie ograniczają one NBP w wykonywaniu jego wyłącznych kompetencji. Na wstępie należy stwierdzić, że ustalenie limitu poziomu wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze w oparciu o wynagrodzenie Prezesa NBP nie ogranicza banku centralnego ani w zakresie emisji pieniądza, ani realizacji polityki pieniężnej. Ustawa w tym aspekcie nie jest sprzeczna z Konstytucją.

Zastosowanie tego limitu stanowi natomiast pewne ograniczenie kształtowania poziomu wynagrodzeń pracowników NBP przez bank centralny. Oceniając jednak wpływ regulacji na niezależność NBP należy uwzględnić, iż kompetencja w zakresie określania zasad wynagradzania pracowników NBP będzie należała do organu banku centralnego - Zarządu NBP. A zatem ustalając sposób kształtowania swojej kompetencji organ ten nie będzie podlegał podmiotom zewnętrznym wobec NBP. W tym sensie również taka regulacja nie zagraża niezależności banku centralnego.

²⁸ Art. 70 ustawy o NBP.

Zgodnie z obowiązującym już przed nowelizacją przepisem, wielkość środków asygnowanych na wynagrodzenia dla pracowników NBP uwzględnia poziom płac w sektorze bankowym. Pewnym ograniczeniem w zakresie wynagrodzenia Prezesa (a pośrednio również innych osób zajmujących stanowiska kierownicze) są oczywiście przepisy dot. wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, jednak należy w tym miejscu przypomnieć, że ten przepis również obowiązywał już w poprzednim stanie prawnym. Limit 0,6-krotności wynagrodzenia Prezesa NBP, nie dotyczy wiceprezesa i członków zarządu NBP. W zakresie poziomu wynagrodzeń ustawa ma zatem rzeczywisty wpływ na osoby zajmujące stanowiska kierownicze inne niż Prezes, wiceprezesa i członkowie zarządu NBP i to właśnie do tej kategorii zatrudnionych ma zastosowanie przepis art. 4 ustawy nowelizującej. Biorąc pod uwagę wszystkie te aspekty, a zwłaszcza fakt, że osoby te nie zajmują kluczowych stanowisk w strukturach NBP ewentualna obniżka dotychczasowych wynagrodzeń pozostanie bez uszczerbku dla niezależności centralnego banku państwa.

Tylko na marginesie należy dodać, że ewentualna rezygnacja z waloryzacji w oparciu o poziom wynagrodzeń w sektorze bankowym – co proponowano w pierwotnej wersji projektu – mogłaby naruszać zasadę niezależności banku centralnego tylko w przypadku, gdyby Narodowy Bank Polski finansowany był z budżetu państwa. Tak jednak nie jest, ponieważ NBP prowadzi niezależną gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 60-70 ustawy o NBP. Drugi argument na poparcie tezy, iż usunięcie tego wskaźnika waloryzacji pozostałoby najprawdopodobniej bez zmian na wysokość wynagrodzeń w NBP, ma charakter bardzo pragmatyczny: NBP, nieskrępowany w zakresie kształtowania swojego planu finansowego, mógłby także bez tego waloryzować wynagrodzenia w oparciu o poziom wynagrodzeń w sektorze bankowym. Byłoby to uzasadnione o tyle, że w przeciwnym wypadku praca w NBP jawiłaby się

jako mniej atrakcyjna, co mogłoby skutkować obniżeniem jakości kadr zatrudnianych w NBP.

Odnosząc się natomiast do ochrony życia prywatnego należy podkreślić, że na mocy ocenianej ustawy osoby zajmujące stanowiska kierownicze w NBP zostały zobowiązane do złożenia oświadczeń o stanie majątku. Sama informacja o ustroju majątkowym, a w szczególności o wspólności majątkowej małżeńskiej, a także o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego stanowi informację o dość istotnym i wrażliwym aspekcie życia prywatnego. Każde takie ograniczenie prawa do ochrony prywatności, jako ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego powinno podlegać ocenie z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powinno zatem być ustanowione w ustawie, być konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony jednej z przesłanek określonych w przytoczonym artykule. Ograniczenie to musi ponadto spełniać wymóg proporcjonalności.

W analizowanej ustawie warto zwrócić uwagę na dwie kluczowe kwestie: po pierwsze, do złożenia takiego oświadczenia majątkowego został zobowiązany bardzo szeroki krąg pracowników NBP (wszystkie osoby zajmujące stanowiska kierownicze). Po wtóre, został na nie nałożony obowiązek o kwalifikowanym charakterze - podobnie jak w przypadku oświadczeń Prezesów NSA i SN nie tylko nie podlega ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych, ale jest jawne²⁹. Ze wszystkich możliwych rozwiązań, wprowadzone rozwiązanie jawi się jako najbardziej ingerujące w prywatność osób nim objętym.

Brak przy tym przesłanki z art. 31 ust. 3 uzasadniającej ograniczenie prawa do prywatności w stosunku do wszystkich osób zajmujących stanowiska kierownicze. O ile jeszcze w przypadku osób kluczowych z

²⁹ Jawność wyłączona jest w zasadzie tylko do adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości osoby składającej oświadczenie.

punktu widzenia działalności Narodowego Banku Polskiego (Zarządu na czele z Prezesem czy Rady Polityki Pieniężnej) można tłumaczyć takie ograniczenie względami bezpieczeństwa państwa, o tyle przesłanka ta z całą pewnością odpada w odniesieniu do dyrektorów departamentu lub równorzędnych w strukturach NBP.

Nawet gdyby przyjąć jednak, że taka podstawa istnieje, to jeszcze bardziej problematyczne wydaje się pogodzenie tak daleko idącej ingerencji z zasadą proporcjonalności ograniczenia. Wspomnijmy, że na podstawie ustawy nastąpi praktycznie całkowite ujawnienie informacji na temat składników majątku i znaczniejszych zobowiązań finansowych konkretnej osoby. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem TK analizując, czy ograniczenie jest dopuszczalne należy wziąć pod uwagę zasadę przydatności (czy środek prowadzi do zamierzonych celów), zasadę konieczności (czy wprowadzenie tego środka jest konieczne ze względu na ochronę określonej) oraz zasadę proporcjonalności *sensu stricto* (czy środka nie można zastąpić mniej inwazyjnym).

W analizowanej sytuacji wydaje się, że wystarczające dla zapewnienia ochrony bezpieczeństwa państwa byłoby ograniczenie kręgu osób zobowiązanych do ich składania (np. wyłącznie do Zarządu NBP) lub objęcie ich oświadczeń standardową klauzulą tajności.

Wątpliwości co do zgodności z zasadami poprawnej legislacji może budzić przebieg i tempo prac parlamentarnych. Na wstępie należy wskazać, że projekt został wniesiony przez grupę posłów, a związku z tym nie mogła zostać spełniona podstawowa przesłanka dla ewentualnego nadania projektowi klauzuli pilności, zgodnie z art. 123 Konstytucji RP. W rzeczywistości ustawa była uchwalana w trybie podobnym do trybu pilnego, zwłaszcza w Senacie, który powinien być przecież izbą refleksji.

Od skierowania projektu do Komisji Finansów Publicznych do pierwszego czytania w tej komisji minęło 7 dni (pomiędzy 23 a 29 stycznia).

Następnie, drugie i trzecie czytanie na posiedzeniu plenarnym odbyły się w ciągu jednego dnia, to jest 30 stycznia³⁰. Następnego dnia, to jest 31 stycznia, ustawę przesłano do Senatu, który zajął stanowisko już 1 lutego br. Ustawa została skierowana do Sejmu, który poprawki Sejmu przyjął na najbliższym posiedzeniu. Następnie ustawa została przesłana do Prezydenta i opublikowana w Dzienniku Ustaw w ciągu 5 dni. W procesie legislacyjnym widać silne odbicie bieżących wydarzeń politycznych wzmocnianych dodatkowo intensywnym medialnym przekazem, co zaskutkowało u ustawodawcy wolą jak najszybszego uchwalenia ocenianej ustawy.

Przesadny, niczym nieuzasadniony pośpiech przy uchwalaniu ustawy zaowocował poważnym uchybieniem legislacyjnym. Jak określono powyżej – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ograniczeniu działalności sankcjami za naruszenie zakazów określonych w artykule 4 tej ustawy są m.in. odpowiedzialność dyscyplinarna lub podstawa do rozwiązania stosunku pracy (w przypadku podmiotów określonych w art. 2 pkt 1-4), a także zaistnienie podstawy do usunięcia ze stanowiska (w przypadku podmiotów określonych w art. 2 pkt 5, 7-10) czy też wygaśnięcie mandatu. W przypadku osób określonych w art. 2 pkt 6-6c³¹ ustawy właściwy organ jest obowiązany odwołać ją lub rozwiązać z nią umowę o pracę najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym uzyskał informację o przyczynie odwołania albo rozwiązania umowy o pracę.

Jednakże, wobec podmiotów określonych w art. 2 pkt 6d nie przewidziano żadnego rodzaju sankcji określonych w art. 5. Skłania to do wniosku, że ustawodawca, dokonując pośpiesznie zmiany przepisów najprawdopodobniej omyłkowo nie dokonał zmiany przepisów art. 5, która rozciągałaby którąś z wymienionych sankcji na osoby zajmujące

³⁰ Należy zaznaczyć, że takie działanie jest dopuszczalne, ponieważ zgodnie z art. 48 Regulaminu Sejmu: *Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji*. Nie jest to jednak postępowanie częste i świadczy raczej o silnej woli uchwalenia ustawy jak najszybciej.

³¹ Z wyłączeniem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

stanowiska kierownicze w NBP. O tym, że jest to najprawdopodobniej omyłka przesądza fakt, że wyjątek od zakazu zajmowania stanowisk dotyczący w organach spółek Skarbu Państwa obejmuje już tę kategorię podmiotów³². W ten sposób osoby zajmujące kierownicze stanowiska w NBP zostały objęte wyjątkiem od zasady, która jednak *expressis verbis* tej kategorii podmiotów nie obowiązuje. Mówiąc więc wprost – na mocy art. 6 ust. 1 ustawy o ograniczeniu działalności – zasiadanie w organach spółek Skarbu Państwa jest dozwolone osobom zajmującym stanowiska kierownicze w NBP, pomimo tego, że sam zakaz zasiadania w jakichkolwiek organach spółek prawa handlowej nie jest obwarowany żadną sankcją, stanowiąc *lex imperfecta*.

Podobne wątpliwości co do dochowania zasad przyzwoitej legislacji, można wiązać również ze skróconym, ledwie jednodniowym *vacatio legis* ustawy³³. Zaznaczyć należy, że minimalne *vacatio legis* dla ustaw wynosi 14 dni. Może ono zostać skrócone w szczególnie uzasadnionych przypadkach, których zaistnienie powinno być szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu. Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy zawiera jedynie ogólne stwierdzenie o zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, niepoparte zresztą żadnymi argumentami³⁴. Taki sposób uzasadnienia kluczowej dla aktu normatywnego kwestii, jaką jest data wejścia, należy uznać za niedostateczny, a wręcz rażąco sprzeczny z zasadami legislacji.

³² Zgodnie z treścią Art. 6 ust. 1, zajmowania stanowisk w organach spółek, o których mowa w art. 4 pkt 1, nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2, 3a, 3c i 6-10, o ile zostały wskazane przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny; osoby te nie mogą zostać wskazane do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów wskazujących te osoby.

³³ Zgodnie z § 12 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia.

³⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 4: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/82DDACCD52380AA0C125838B003D7F39/%24File/3160-uzas.docx>.

Tym bardziej, że problem ten ma bardzo doniosłe znaczenie – już w dzień po wejściu w życie ustawy osoby zajmujące stanowiska kierownicze w NBP nie mogły m.in. być członkami zarządu, rad nadzorczych czy komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, o ile mogłoby to wywołać podejrzenie o ich stronnictwo, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek czy też prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Oznacza to, że osoby zajmujące kierownicze stanowiska w NBP, których to dotyczy, musiałyby z dnia na dzień m.in. wypowiedzieć swoje członkostwo w organach spółki, rozwiązać umowy o pracę, zbyć akcje przekraczające ustawowy limit 10% kapitału zakładowego spółek – nawet jeśli taki krok mógłby być dla nich skrajnie niekorzystny ekonomicznie (np. z powodu niskiej ceny rynkowej akcji) czy zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej. Projektodawcy w ogóle nie odnieśli się do tego problemu w uzasadnieniu załączonym do projektu ustawy.

Nie stanowi przy tym żadnego uzasadnienia fakt, że na wypełnienie obowiązków określonych w art. 3 i 4 ustawy nowelizującej ustawodawca NBP i jego Prezesowi określił dłuższy, 30-dniowy, termin, co wydaje się być czasem wystarczającym do ich wykonania³⁵.

Wątpliwości może budzić także czasookres, za który Prezes NBP zobowiązany jest opublikować uchwały zarządu NBP w sprawie zasad wynagradzania pracowników oraz o wysokości wynagrodzeń w tym czasookresie przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze. Za cezurę

³⁵ Odmiennego zdania jest dr Zofia Szpringer, naczelnik wydziału w Biurze Analiz Sejmowych:
<http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/B20A65174C4A0A4CC125838C002A8CB4/%24File/i139-19.docx>, s. 7.

czasową projektodawcy uznali rok, w którym przeprowadzono denominację polskiej waluty. Nie wydaje się to być rozwiązanie przekonujące, bowiem od tego czasu minęło już blisko 25 lat i z uwagi na panującą na przestrzeni ćwierćwiecza inflację, dane o zarobkach są zupełnie nieporównywalne i mają charakter wyłącznie historyczny charakter.

Konkluzja

Ustawa z całą pewnością realizuje założony cel – zwiększenie przejrzystości i jawności życia publicznego i wzmocnienie kontroli władz banku centralnego, jednak za pomocą niewłaściwych i nieadekwatnych środków. Przepisy ustawy ingerują w prawo do ochrony życia prywatnego – jedno z najistotniejszych praw człowieka. Objęcie obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego szerokiej grupy osób oraz ciążący na Prezesie NBP obowiązek jego upublicznienia nie znajdują dostatecznego uzasadnienia na gruncie przesłanek określonych w art. 31 ust. 1 Konstytucji oraz wykraczają znacznie poza sferę dopuszczalnych, proporcjonalnych ograniczeń.

Osobną kwestią jest fakt, że ustawa była uchwalana pośpiesznie, bez potrzebnej refleksji nad jej skutkami. Stanowiła niejako odpowiedź na bieżące wydarzenia polityczne i burzę medialną. Taki sposób stanowienia prawa, choć sam w sobie nie zawsze zasługuje na dezaprobatę, a jest nawet miarą zdolności ustawodawcy do reakcji na ważne, bieżące problemy społeczne to jednak wiąże się z dwiema kwestiami. Pierwszą z nich jest konieczność oceny, czy dany problem społeczny jest rzeczywiście aż tak pilny i niecierpiący zwłoki, by uzasadniać ekspresowe tempo prac. Drugim zagadnieniem jest znaczne ryzyko popełnienia błędów i pominięć legislacyjnych. Analiza przepisów ocenianej ustawy dostarcza niestety kolejnych dowodów na poparcie tezy, że nieprzemyślane, zbyt szybkie tworzenie prawa bardzo negatywnie rzutuje na spójność całego systemu.

Artur Pietruszka

Analiza ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 4 lutego 2019 r. (druk sejmowy nr 3198). Projekt skierowano do I czytania do Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa oraz Komisji Infrastruktury w dniu 11 lutego 2019 r. Następnie, w dniu 21 lutego 2019 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu ustawy. Senat nie wniósł poprawek do projektu ustawy. Ustawę przyjęto w dniu 22 lutego 2019 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 430 posłów, spośród których 418 było za przyjęciem ustawy, 3 głosowało przeciw, a 9 wstrzymało się od głosu. Ustawa została ogłoszona w dniu 3 kwietnia 2019 r., a weszła w życie po upływie 14 dni tj. w dniu 18 kwietnia 2019 r.³⁶

Charakter ustawy

Ustawa jest regulacją nową, jednak ma charakter tak zwanej „specustawy”³⁷, modyfikującej ogólne zasady prowadzenia procesu inwestycyjnego w określonym sektorze inwestycyjnym. Omawiana ustawa wprowadza nadto zmiany w ustawach: z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko; z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu; z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych; z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym; z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji

³⁶ Dz. U. poz. 630.

³⁷ Na temat pojęcia „specustawy” zob. M. J. Gajewski, *Legislacja incydentalna*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 3, s. 61-62.

towarzyszących. Ustawa nie zawiera upoważnień do wydawania rozporządzeń.

Cel ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, ma ona na celu „stworzenie ram prawnych umożliwiających realizację polityki rządu w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego RP.”³⁸. Jak wskazuje projektodawca, dla zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego kraju niezbędne jest sprawne przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych, pozwalających na zwiększenie możliwości przesyłu ropy naftowej³⁹. Obecnie – zdaniem projektodawcy – tego rodzaju inwestycje wymagają przeprowadzenia wielu nieskoordynowanych ze sobą postępowań administracyjnych, których ostateczne zakończenie może trwać nawet kilka lat⁴⁰.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa – zgodnie z jej tytułem – określa zasady przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, przy czym wykaz tych inwestycji (zwanymi dalej „inwestycjami naftowymi” stanowi załącznik do ustawy. W ustawie uregulowana jest procedura uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji naftowej (art. 3 – 25), zasady nabywania nieruchomości na cele realizacji tych inwestycji (art. 26 – 34) oraz szczególne zasady postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego dla realizacji tych inwestycji (art. 35 – 40).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji naftowej łączy w sobie wiele rozstrzygnięć, w tym: zatwierdzenie podziału nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje naftową (art. 26 ust. 1), stwierdzenie nabycia przez inwestora prawa

³⁸ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 1.

³⁹ *Ibidem*, s. 2-3.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 4.

własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości z mocy prawa (art. 26 ust. 3 oraz ust. 6) oraz stwierdzenie wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych.

Omawiana ustawa wyłącza w całości lub w części zastosowanie wielu z ustaw znajdujących zastosowanie w „zwykłym” procesie inwestycyjnym, w tym ustaw: z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych; z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; z 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Ustawa określa także częściowo zasady ustalania odszkodowania za szkody poniesione podczas pomiarów, badań lub innych prac (art. 24 ust. 4) oraz za utratę prawa własności, użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych (art. 29), odsyłając w nieuregulowanym zakresie do przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 34).

Opinia na temat ustawy

Przed przejściem do oceny konkretnych rozwiązań trzeba wskazać, że omawiana ustawa jest kolejną „specustawą” regulującą określony sektor procesów inwestycyjnych i wprowadzającą odstępstwa od zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego czy innych aktów normatywnych o charakterze kodeksów. W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę na niebezpieczną tendencję do zwiększania liczby tego rodzaju ustaw szczególnych, jak również stopniowego rozszerzania zakresu normowania takich ustaw, co jest motywowane „szczególnym interesem publicznym”⁴¹. Należy więc

⁴¹ Zob. m.in. M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona praw i wolności obywateli* pod red. M. Błachuckiego i T. Górzyńskiej, Warszawa 2014, s. 94 i n.; J. Zimmermann, *O kryzysie prawa administracyjnego*, „CASUS” 2013, nr 67, s. 6-8; T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacja tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec*

odebrać omawianą ustawę jako kolejny przejaw negatywnej tendencji legislacyjnej oraz słabości państwa, polegającej na przyznaniu, iż obowiązujące przepisy procedury administracyjnej nie pozwalają na efektywne prowadzenie procesów inwestycyjnych w kluczowych gałęziach gospodarki⁴². Jest to zjawisko tym groźniejsze, że „specustawy” ograniczają prawa i wolności obywatela w stopniu dalej idącym niż ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym⁴³.

Spośród szczegółowych rozwiązań przewidzianych w ustawie największe wątpliwości budzi ograniczenie prawa do sądu w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Nie budzi zaś większych wątpliwości, że omawiana ustawa spełnia kryteria wymagane przez ustawę zasadniczą, dotyczące wyłączenia nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP)⁴⁴.

Należy także zwrócić uwagę na to, iż w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy nie znajdują zastosowania niektóre reguły ogólnego postępowania administracyjnego, takie jak: obligatoryjne zawieszenie postępowania w razie śmierci lub utraty zdolności procesowej przez stronę (art. 7 pkt 2), jedynie fakultatywne nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji – w omawianej ustawie obligatoryjne (art. 35 ust. 1) czy możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny (art. 35 ust. 4 *in fine*).

Nadto, wyłączona jest możliwość stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji lub pozwoleniu na budowę strategicznej inwestycji, jeżeli wniosek został złożony po upływie 14 dni, od kiedy decyzja stała się

samodzielności i władztwa planistycznego gminy [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 270.

⁴² Por. M. J. Gajewski, *Legislacja incydentalna...*, s. 62, który zauważa, że w projektach „specustaw” niejednokrotnie przyznaje się, iż obowiązujące akty normatywne uniemożliwiają przeprowadzenie konkretnych inwestycji.

⁴³ Zob. na ten temat M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury...*

⁴⁴ W tym zakresie podzielam wnioski opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 17 lutego 2019 r., dostępnej na stronie WWW: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3198> [dostęp: 23.05.2019].

ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę (art. 37). Przepis ten narusza prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), bowiem nie pozwala na uzyskanie określonego, wiążącego rozstrzygnięcia o wyeliminowaniu z obrotu prawnej decyzji, która narusza prawo.

Prawo do sądu nie ma jednak charakteru bezwzględnego⁴⁵. Należy więc rozważyć, czy omawiana regulacja spełnia przesłanki dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Niewątpliwie ograniczenie prawa do sądu jest ustanowione w ustawie i służy jednej z wartości wymienionej w cytowanym przepisie ustawy zasadniczej – bezpieczeństwu energetycznemu⁴⁶. Pozostaje zatem pytanie, czy omawiane ograniczenie jest proporcjonalne w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, to jest – czy spełnia trzy zasady: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

Wydaje się, że omawiane rozwiązanie nie spełnia dwóch ostatnich zasad, bowiem cel tego przepisu – sprawność postępowania – może zostać osiągnięty przy użyciu łagodniejszych środków prawnych, usprawniających postępowanie na innych etapach⁴⁷. Z powyższych względów przepisy art. 37 omawianej ustawy może zostać uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Także rozwiązanie wyłączające (bezwzględnie) możliwość wstrzymania wykonania decyzji wydawanych na podstawie omawianej ustawy (art. 35 ust. 4, art. 36 ust. 1) należy uznać za zbyt daleko idące. Opiera się ono na przyjęciu absolutnego prymatu zasady szybkości postępowania nad poszanowaniem praw uczestników postępowania i zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Należy przy tym przypomnieć, że decyzje wydawane na

⁴⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Warszawa 2016, uwaga nr 4 i cyt. tam orzecznictwo.

⁴⁶ Zob. L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, Warszawa 2016, Nb 97.

⁴⁷ Zdanie odrębne STK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku TK z 16 października 2012 r., K 4/10.

podstawie omawianej ustawy są *ex lege* objęte rygiem natychmiastowej wykonalności. Wydaje się więc, że zupełne wyłączenie możliwości wstrzymania wykonanej decyzji nie tylko narusza prawo do sądu – rozumiane jako prawo do uzyskania efektywnej ochrony sądowej – ale także jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Na marginesie wypada zauważyć, że tak ukształtowany model postępowania odwoławczego może zostać za niezgodny z prawem unijnym, tj. art. 11 dyrektywy 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko jako nie gwarantujący wystarczającej skuteczności⁴⁸.

Konkluzja

Rozmiary niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe odniesienie się do wszystkich zagadnień uregulowanych w ustawie. Niemniej omówione wyżej ograniczenie prawa do sądu stanowi egzemplifikację obniżenia standardu ochrony praw jednostki w porównaniu z ogólnym postępowaniem administracyjnym. Uchwalenie kolejnej „specustawy” w celu przyspieszenia inwestycji w określonym sektorze infrastrukturalnym znajduje oczywiście swoje uzasadnienie w konieczności zapewnienia sprawności prowadzenia kluczowych dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Jednakże, świadczy również o pewnej słabości władzy publicznej, bowiem pokazuje nieefektywność ogólnych zasad procedury administracyjnej, a nadto – prowadzi do ograniczenia czy pozbawienia jednostek ich podstawowych praw i wolności.

Z powyższych względów należy omawianą ustawę ocenić negatywnie, a *de lege ferenda* postulować takie ukształtowanie reguł ogólnej procedury administracyjnej, by nie było konieczne uchwalanie kolejnych

⁴⁸ Przeciwno Polsce toczy się obecnie postępowanie dotyczące nieprawidłowej transpozycji tej dyrektywy. Zob. szerzej w opinii BAS z dnia 17 lutego 2019 r. i cyt. tam orzecznictwo TSUE.

„specustaw”, które będą tworzyć „ramy prawne” dla dalszych sektorów inwestycji publicznych.

Autorzy

Mgr Radosław Łapszyński - absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (2019). Alumn VIII edycji Akademii Energii Fundacji im. Lesława A. Pagi, Akademii Prawno-Podatkowej CRIDO oraz Akademii Biznesu Deloitte (z zakresu rachunkowości, podatków i prawa). Stypendysta Rektora UW (dwukrotnie) i Marszałka Województwa Opolskiego. Odbił staże w EY Doradztwo Podatkowe, kancelarii prawnej CMS Cameron McKenna, firmie budowlanej Erbud S.A. oraz Ministerstwie Rozwoju. Jego zainteresowania naukowe obejmują otoczenie prawne i podatkowe energetyki, budownictwa i infrastruktury, jak również instrumenty prawne polityk publicznych (w szczególności polityki mieszkaniowej, energetycznej, transportowej i regionalnej).

Mgr Janusz Roszkiewicz - doktorant w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2016-2018 pracował jako asystent radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Od 2018 roku jest asystentem sędziego Sądu Najwyższego. Autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego oraz medycznego, które ukazały się m.in. na łamach "Przeglądu Legislacyjnego", "Przeglądu Sądowego", "Forum Prawniczego" i "Monitora Prawniczego".

Mgr Michał Jerzy Gajewski – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Czynny członek Polskiego Towarzystwa Legislacji od 2016 roku. W swoich pracach zajmuje się prawem konstytucyjnym ze szczególnym naciskiem na proces ustawodawczy i legislację incydentalną.

Mgr Hanna Wiczanowska – doktorantka w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik grantu badawczego PRELUDIUM oraz laureatka stypendium

Fundacji im. Adama Mickiewicza dla najlepszych doktorantów. Autorka licznych publikacji w prestiżowych czasopiśmie naukowych, dwukrotna uczestniczka prestiżowej konferencji Association of Human Rights Institute w Brukseli i Leuven (Belgia) oraz Edynburgu, ukończyła Międzynarodową Szkołę Praw Człowieka w Wilnie (Litwa) oraz Międzynarodową Szkołę Praw Człowieka i Biznesu w Zurychu (Szwajcaria). Laureatka Nagrody II stopnia w Konkursie na Najlepszą Pracę Magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych obronioną w 2016 roku oraz laureatka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2015 roku. Do jej zainteresowań naukowych należą: międzynarodowe oraz krajowe ochrony praw człowieka (w szczególności wolności wypowiedzi), prawo konstytucyjne oraz komparatystyka prawnicza.

Mgr Patryk Rejs – w 2017 roku ukończył stacjonarne studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Studiował także na uniwersytecie w Wiedniu i Pasawie (Niemcy). Obecnie doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego WPIA UAM. Do jego zainteresowań naukowych należą: teoria ustroju państwa oraz problematyka praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Mgr Artur Pietruszka – doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu. Prowadzi zajęcia z prawa konstytucyjnego dla studentów prawa. Jego zainteresowania badawcze obejmują wolności i prawa jednostki, w szczególności – wolność wypowiedzi, prawo do sądu oraz prawo własności, jak również relacje prawa konstytucyjnego i prawa prywatnego.