



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 11 maja 2026 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności:

I. art. 9yba ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 oraz z 2026 r. poz. 41) dodanego ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 41)- z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 2 oraz 21 ust. 2 Konstytucji;

II. art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym zakresie w jakim zaskarżony przepis umożliwia stosowanie art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym do inwestycji dotyczących linii kolejowych realizowanych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym - z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony interesów w toku.

UZASADNIENIE

Ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 41), zwanej dalej „nowelizacją”, dokonano zmiany przepisów obowiązującej ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, poprzez wprowadzenie nowych regulacji w zakresie budowy linii kolejowych, a polegających na wskazaniu ustawowych przesłanek wprowadzania zmian do wydanej już wcześniej decyzji o lokalizacji linii kolejowej oraz poprzez uzupełnienie dotychczasowych regulacji w zakresie ochrony osób dotkniętych skutkami decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, w szczególności tych, które nie są właścicielami ani użytkownikami wieczystymi nieruchomości, lecz zajmują je na podstawie umów najmu.

Projekt nowelizacji wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 listopada 2025 r. i stanowił przedłożenie Senatu RP zawarte w druku nr 2063. W dniu 16 grudnia 2025 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Infrastruktury. Komisja, po rozpatrzeniu w tym samym dniu wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 2073). W dniu 18 grudnia 2025 r. Sejm uchwalił ustawę. Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 246 posłów, 2 posłów głosowało przeciwko przyjęciu ustawy, 171 posłów wstrzymało się od głosu i nie głosowało 41 posłów. Senat RP, na 48. posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2025 r., po rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym przyjął ustawę bez poprawek (sprawozdanie senackiej Komisji Infrastruktury-druk nr 589Z).

Uchwalona przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym jest odpowiedzią na problem społeczny jaki powstał w wyniku realizacji inwestycji kolejowej w postaci budowy tunelu średnicowego w mieście Łodzi oraz jest próbą zabezpieczenia bieżących potrzeb mieszkańców obiektywnie poszkodowanych tą inwestycją. Podzielając tę troskę ustawodawcy o zabezpieczenie potrzeb społecznych Prezydent podpisał ustawę. Została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2026 r. pod poz. 41.

Należy podnieść, że zrozumiała jest troska ustawodawcy o ochronę mienia i zdrowia osób poszkodowanych skutkami prac budowlanych realizowanych podczas ważnych inwestycji publicznych. Ustawodawca nie tylko może, ale i powinien reagować na obiektywne

zjawiska stanowiące realne zagrożenia dla obywateli, znajdujących się w strefie oddziaływania realizowanej inwestycji. Działania takie, jeśli podejmowane są w interesie zbiorowym i w sposób adekwatny do skali zagrożeń oraz możliwych strat, zasługują na poparcie. Uchwalona przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym w jej obecnym kształcie budzi jednak uzasadnione wątpliwości związane przede wszystkim ze szczególną regulacją zawartą w nowo dodawanym przepisie art. 9yba nowelizacji umożliwiającym wojewodzie czasowe odjęcie posiadania rzeczy ruchomej niezbędnej do realizacji inwestycji budowlanej.

Z perspektywy aksjologicznej zawartej w Konstytucji RP szczególne znaczenie ma zasada równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i zakaz naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji) interpretowane z uwzględnieniem zasady słusznego odszkodowania obowiązującej w przypadku wywłaszczeń dokonywanych na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

W ocenie Prezydenta, zaskarżone przepisy zawierają szczególne regulacje prawne, nieznane obecnie w polskim prawie, a które mogą mieć charakter nadmiarowy, wykraczający poza konstytucyjny standard przepisów regulujących przejście własności z podmiotu prywatnego na podmiot publiczny i są skonstruowane w sposób nieproporcjonalny do zamierzonego celu i powstałego zagadnienia społecznego. Przy czym z uwagi na treść normatywną przepisu art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym, w tej konkretnej sprawie, pojęcie „wywłaszczenia” powinno być rozumiane jako wszelkiego rodzaju ograniczenia bądź też odjęcie (pozbawienie) posiadania nad rzeczą przez władzę publiczną. Przepis art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym reguluje bowiem sytuację przymusowego odjęcia posiadania rzeczy ruchomej na rzecz inwestora publicznego (PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. zis w Warszawie) do korzystania przez czas oznaczony za wynagrodzeniem.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zakwestionowany przepis art. 9yba wprowadza do Rozdziału 2b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym regulującego szczególne zasady i warunki realizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych nowy przepis, który nie mieści się w pojęciu „decyzji o lokalizacji linii kolejowej” w rozumieniu art. 9o, art. 9q i art. 9s ustawy. Zasadnicza treść decyzji o lokalizacji linii kolejowej sprowadza się bowiem do wskazania nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejścia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w związku z planowaną inwestycją kolejową, a w stosunku do których to nieruchomości decyzja ma

wywołać skutek, o którym mowa w art. 9s ust. 3b i 3e. Decyzja lokalizująca linię kolejową w swoich skutkach materialnych jest decyzją wywłaszczającą i wydawana jest w celu realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. w celu wydzielenia gruntów pod linię kolejową oraz budowę takiej linii i jej utrzymanie. Nie budzi wątpliwości to, że realizacja inwestycji kolejowych jest konieczna z uwagi swą społeczną użyteczność (cel publiczny) i często wiąże się z koniecznością zaingerowania we własność podmiotów prawa czy poprzez jej odjęcie czy też ograniczenie.

Krytyczna ocena ze strony wnioskodawcy dotyczy jednak kwestii wpisanego do ustawy o transporcie kolejowym mechanizmu ingerencji ustawodawcy w mienie wykonawcy realizującego inwestycję publiczną, na mocy zawartego ze stroną publiczną (inwestorem) kontraktu, którego to mienie na mocy decyzji administracyjnej wojewody może zostać przekazane w przymusowy zarząd na czas oznaczony. Przepis art. 9yba ustawy jest tak skonstruowany, że nie przewiduje on definitywnego odjęcia własności (konfiskaty mienia), ale jedynie jego czasowe zajęcie i używanie mienia (sekwestr), do czasu ukończenia inwestycji i to w trakcie łączącej strony umowy cywilnoprawnej na roboty budowlane. Analizując treść przepisu art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym zgodnie w powyższymi przesłankami należy dodatkowo zauważyć, że:

- 1) celem przepisu art. 9yba ustawy nie jest nawet szeroko rozumiane odjęcie własności nieruchomości, jak to wynika wprost z przepisu art. 9s ust. 3b i 3e ustawy o transporcie kolejowym czy też ograniczenie własności, jak to wprost wynika z przepisu art. 9s ust. 8 tej ustawy dedykowanego właśnie budowie lub przebudowie tunelu w ciągu linii kolejowej, lecz nałożenie w drodze decyzji administracyjnej obowiązku oddania rzeczy ruchomej do korzystania przez inwestora inwestycji kolejowej (art. 9yba ust. 1). W zamierzeniu ustawodawcy i co nie budziło wątpliwości w toku prac legislacyjnych, chodzi o przejęcie od wykonawcy inwestycji posiadania specjalistycznej maszyny drążącej tunel średnicowy przez inwestora celem dokończenia przy jej pomocy prac budowlanych w tunelu. Biorąc pod uwagę okoliczność, że jednym z istotowych elementów własności jest możliwość pobierania pożytków z rzeczy, w tym konkretnym przypadku możliwość odpłatnego eksploatowania specjalistycznej maszyny budowlanej służącej drążeniu tunelu (tzw. maszyna TBM), to nawet czasowe wykluczenie możliwości pobierania

pożytków przez właściciela takiej maszyny powinno zostać zbadane pod kątem przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Zastosowany mechanizm prawny należy ocenić jako nadmiarowy, gdyż sprzęt budowlany służący realizacji inwestycji i należący do wykonawcy - bez względu na jego rozmiar nie mieści się w ani w celu, ani w przedmiocie decyzji o lokalizacji linii kolejowej. Taka konkluzja wynika zarówno z literalnego brzmienia przepisu art. 9yba ustawy, jak i z jej systemowej wykładni;

- 2) nowo dodany przepis art. 9yba w ust. 1 i 2 ustawy w sposób niezwykle lakoniczny określa treść decyzji wywłaszczeniowej (o odjęciu posiadania rzeczy ruchomej) wydawanej przez właściwego miejscowo wojewodę i w zasadzie nie warunkuje jej żadnymi przesłankami do spełnienia w zakresie wniosku składanego przez inwestora, choćby na wzór tego, co przewiduje art. 9o czy art. 9q ustawy o transporcie kolejowym. Decyzja administracyjna o odjęciu posiadania rzeczy ruchomej, którą ma wydawać wojewoda w terminie 7 dni od złożenia wniosku przez inwestora nie odwołuje się w żaden sposób do już obowiązujących przepisów regulujących treść i tryb wydawania decyzji o lokalizacji linii kolejowej. Nowy przepis, mimo usytuowania go w Rozdziale 2b ustawy o transporcie kolejowym, ma charakter samoistny i niezależny od decyzji lokalizacyjnej. Dodatkowo termin wydania decyzji i nałożony ustawowo rygor natychmiastowej wykonalności wynikający wprost z art. 9yba ust. 2 ustawy nie daje właścicielowi rzeczy ruchomej żadnej praktycznej możliwości obrony swoich praw majątkowych ani w postępowaniu administracyjnym, ani tym bardziej w toku postępowania sądowo-administracyjnego z uwagi na wpisany w ustawę rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej w I instancji. Zachodzi zatem konieczność zbadania z wzorcem konstytucyjnym tych przepisów, które przewidują brak dokładnie wskazanych przesłanek odjęcia posiadania rzeczy ruchomej, brak minimalnych wymogów dla treści decyzji wydawanej przez wojewodę oraz brak gwarancji procesowych dla strony objętej wnioskiem o odjęcie posiadania rzeczy ruchomej. Dodatkowo należy w tym miejscu wskazać także na problem braku precyzji przepisów prawnych dotyczących treści samej decyzji wydawanej na podstawie art. 9yba ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. W rezultacie nie da się skonstruować kierując się tylko tym przepisem precyzyjnych norm prawnych i wydać zgodną z prawem decyzję administracyjną, a to z kolei powoduje niepewność sytuacji

prawnej, szczególnie dla adresata tej normy (tak TK w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06). Trybunał uznał za niedopuszczalną sytuację, w której przepis prawa daje organom państwowym zbyt szeroką swobodę decyzyjną, która może skutkować dowolnością rozstrzygnięć (tak TK w wyroku z dnia 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05). Taki rozwój sytuacji byłby w sprzeczności z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego;

- 3) przejmowanie przez państwo lub podmioty od niego zależne, w tym wypadku PKP PLK S.A., posiadania maszyn budowlanych w toku trwającego procesu budowlanego w sytuacji, w której między inwestorem a wykonawcą toczy się spór kontraktowy wymagający rozstrzygnięcia sądowego, nie spełnia konstytucyjnego wymogu proporcjonalności ingerencji państwa. Władcza ingerencja władzy ustawodawczej w trakcie trwania sporu kontraktowego, polegająca na pozbawieniu możliwości korzystania przez wykonawcę inwestycji z kluczowego sprzętu budowlanego o wartości dziesiątków milionów złotych nie jest - w ocenie wnioskodawcy - adekwatnym sposobem rozwiązania ani samego sporu, ani też przyspieszenia realizacji samej inwestycji;
- 4) przepis art. 9yba ust. 3 ustawy jakkolwiek przewiduje wynagrodzenie dla właściciela rzeczy ruchomej, któremu odjęto posiadanie na mocy decyzji wojewody wydanej na podstawie ust. 1, to jednak samo wynagrodzenie ustalane ma być dopiero po zakończeniu tego korzystania. Z uwagi na to, że ustawodawca nie przewidział żadnego okresu trwania takiego przymusowego zarządu rzeczą cudzą i może być ono ustalone w sposób dowolny przez wojewodę, to w świetle przesłanek art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji nawet przejściowe wykluczenie możliwości zarobkowania z mienia będącego przedmiotem własności z jednoczesnym obowiązkiem ponoszenia kosztów jego utrzymania (obowiązki podatkowe i księgowe) powinno być oceniane w kategoriach ograniczenia istotowo naruszających prawo własności, gdyż wiążą się one z wyrządzeniem szkody w majątku podmiotu - adresata decyzji wojewody, nawet jeśli otrzyma on jakieś wynagrodzenie, które niekoniecznie musi mieć charakter ekwiwalentny.

W związku z tym konieczne jest zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów przez Trybunał Konstytucyjny, jako jedyny organ władzy publicznej powołany do tej funkcji z mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

I. Zarzut naruszenia art. 9yba ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 oraz z 2026 r. poz. 41) dodanego ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 41) - z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 2 oraz 21 ust. 2 Konstytucji.

Należy uznać, że przepis art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym wprowadza do tej ustawy rozwiązania prawne, które odbiegają od standardu przewidzianego dla przepisów odejmujących własność - art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że pozbawienie własności, a dokładnie odjęcie (pozbawienie) fizycznego władztwa nad rzeczą przez władzę publiczną, aby było uznane za zgodne z wymaganiami Konstytucji RP (art. 21 ust. 2) oraz z wymogami prawa międzynarodowego musi spełniać warunek celowości (pozbawienie prawa następuje w interesie publicznym), legalności (ingerencja musi odbywać się, na warunkach określonych w ustawie) oraz proporcjonalności (musi istnieć rozsądna proporcja między środkiem i celem, do którego się dąży).

Jednym z podstawowych zadań, jakie Konstytucja nakłada na państwo, jest „zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 5 Konstytucji). Realizacja tego zadania jest obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej. Każdy z nich realizuje to zadanie we właściwych dla niego formach działania: organy władzy ustawodawczej przez stanowienie prawa odpowiedniej treści, organy władzy wykonawczej i sądowniczej - przez poprawne stosowanie tego prawa. Zapewnienie wolności i praw, o którym mowa w art. 5 Konstytucji, oznacza w szczególności stworzenie mechanizmów ich ochrony, która może polegać na zapobieganiu naruszeniom (ochrona prewencyjna) lub na usunięciu skutków dokonanego naruszenia (ochrona represyjna). W przepisach Konstytucji, zwłaszcza w jej rozdziałach I i II, unormowano obszerny zestaw wolności i praw podmiotowych. Jednym z konstytucyjnych praw podmiotowych jest własność. Artykuł 64 ust. 1, zamieszczony w rozdziale II Konstytucji jako pierwszy przepis w podrozdziale obejmującym przepisy dotyczące wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, normuje przysługujące każdemu prawo do własności i do innych praw majątkowych. Prawa te podlegają równej dla

wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2, będący zbędnym uszczegółowieniem wyrażonej w art. 32 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji ogólnej zasady równego traktowania przez władze publiczne). Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenia własności, ale jedynie w drodze ustawy i w zakresie nienaruszającym istoty tego prawa. Ograniczenia te są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy są konieczne dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Fundamentalne znaczenie prawa własności w konstytucyjnym porządku prawnym wyraża art. 21 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia ochronę prawa własności jako jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Potwierdza to treść ust. 2 tego artykułu, konstytucjonalizująca standardy jej odjęcia na cele publiczne. Własność prywatna w art. 20 Konstytucji określana jest także jako jeden z wyznaczników społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Korelatem tych zasad ustrojowych jest ochrona prawa własności jako podstawowego konstytucyjnego prawa podmiotowego o charakterze majątkowym gwarantowanego w różnych aspektach przez art. 64 Konstytucji.

Ustawa zasadnicza zapewnia zatem każdemu podmiotowi poszanowanie jego prawa do własności (art. 64 ust. 1), a także proklamuje równą dla wszystkich ochronę prawa własności (art. 64 ust. 2). Konstytucja zastrzega także, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Podkreślone to jest przez samą systematykę Konstytucji, która umieszcza art. 64 na samym początku podrozdziału odnoszącego się do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. W doktrynie wskazuje się, iż „nie jest to przypadkowe i nawiązuje do zasad ustrojowych i oparcia społecznej gospodarki rynkowej na własności prywatnej” - B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2012, str. 385).

Spośród bardzo wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji trzeba przytoczyć choćby te szczególnie istotne z punktu widzenia, wynikających z tego przepisu, konstytucyjnych dyrektyw dla ustawodawcy. Prawo własności jest „najpełniejszym z praw majątkowych” (zob. m.in. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r. w sprawie P 11/98), „Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych” (wyrok z 14 października 2009 r. w sprawie Kp 4/09). W przedmiotowej

sprawie, gdzie ingerencja ustawodawcy dotyczy *stricte* odjęcia posiadania rzeczy ruchomej (maszyny budowlanej), a tym samym możliwości eksploataowania jej i pobierania pożytków w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i w ramach trwającego ze stroną publiczną kontraktu na roboty budowlane, nakaz braku ingerowania w prywatną własność wywodzony właśnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji ma szczególne znaczenie. Przepisy ustawowe nie mogą bowiem niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności.

Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę „obowiązek kształtowania prawa własności i poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony tych praw, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać” (wyrok TK z dnia 25 października 2016 r., SK 71/13). W orzecznictwie TK podkreśla się przy tym, iż art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Regulacja prawna, której istota sprowadza się do odjęcia posiadania i prawa pobierania pożytków z rzeczy ruchomej stanowi, w ocenie wnioskodawcy, nadmierną ingerencję w prawo własności zdefiniowane w art. 64 ust. 1 Konstytucji, który podobnie jak następujące po nim ust. 2 i 3, przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa lub rzeczy będącego w dyspozycji konkretnej osoby).

Prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy interpretować w świetle zasad ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności art. 2 i art. 20 Konstytucji. Własność prywatna jest bowiem zaliczana do podstawowych zasad ustrojowych państwa. Oznacza to, że konstytucyjnej ochronie prawnej podlega istota własności, tj. autonomia zarządzania swoim majątkiem przez podmioty prawa i samodzielne decydowanie o sposobach gospodarowania tym mieniem w oparciu o posiadaną autonomię na własny rachunek i na własne ryzyko. Przepis art. 20 należy łączyć z art. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2013 r., SK 12/12). Korzystanie zatem z każdego prawa podmiotowego (w tym także prawa własności i prawa posiadania) podlega konstytucyjnej ochronie przed nadmierną ingerencją ustawodawcy, która mogłaby przekształcić je w pusty zapis, wydrążony z rzeczywistych treści (*ius nudum*). Ochronę tę stanowi przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zamknięty katalog wartości, których szczególna ochrona przemawia za dopuszczalną ingerencją w konstytucyjne prawa i wolności (w tym także prawo własności i inne prawa majątkowe). Ingerencja ta musi być konieczna, przez co w orzecznictwie Trybunału rozumie się wprowadzenie wymogu proporcjonalności ograniczeń, którego wyznacznikiem są kryteria przydatności (celowości), niezbędności i proporcjonalności sensu stricto. Ta norma konstytucyjna limituje także zakres dopuszczalnych ograniczeń korzystania z uprawnień wchodzących w skład praw podmiotowych poprzez zakaz wprowadzania ograniczeń, które mogłyby naruszać ich istotę.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria oceny konstytucyjności i wskazane powyżej wątpliwości co do treści art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym wprowadzone ustawą z dnia 18 grudnia 2025 r., budzą uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w związku z art. 2 oraz 21 ust. 2 Konstytucji.

II. Zarzut naruszenia art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym zakresie w jakim zaskarżony przepis umożliwia stosowanie art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym do inwestycji dotyczących linii kolejowych realizowanych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym - z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony interesów w toku.

Jak zostało to już wskazane na wstępie do niniejszego wniosku uzasadnione wątpliwości względem ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym związane są przede wszystkim ze szczególną regulacją zawartą w nowo dodawanym do ustawy nowelizowanej przepisie art. 9yba umożliwiającym wojewodzie czasowe odjęcie posiadania rzeczy ruchomej niezbędnej do realizacji inwestycji budowlanej, ale także z przepisem art. 2 samej nowelizacji, który ma charakter przepisu przejściowego umożliwiającego zastosowanie nowych przepisów do już realizowanych inwestycji budowlanych, dla „których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej,

lub zostało wydane pozwolenie na budowę, lub rozpoczęto prowadzenie robót budowlanych" - por. art. 2 ust. 1 nowelizacji. Przepis ten umożliwia zastosowanie nowego art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym do konkretnej sytuacji związanej z realizacją samej inwestycji w postaci tunelu średnicowego w Łodzi. Z tego też względu niniejszy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego obejmuje zarówno art. 2 nowelizacji, jak i art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym, jako przepisy ściśle ze sobą powiązane.

Należy podnieść, że zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja prawna odnosząca nowo uchwalone przepisy do stanów faktycznych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nie jest co do zasady wadliwa, o ile wiązałyby się z korzyściami dla adresatów norm, np. w postaci przysporzenia lub umorzenia zobowiązań. W przedmiotowej sprawie doszło jednak, w ocenie wnioskodawcy, do naruszenia art. 2 Konstytucji i do złamania elementarnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa opiera się na zapewnieniu pewności co do treści prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jednostce kształtowanie swoich stosunków życiowych na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka (podmiot prawa) powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05 i 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08).

Należy wskazać, że dotychczas Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stał na stanowisku, że z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za

sobą" (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Szczególne znaczenie ma ta zasada dla obrotu gospodarczego, czyli dla przedsiębiorców, którzy uczestnicząc w wymianie handlowej dóbr i usług kalkulują ryzyko prawne i ekonomiczne realizacji kontraktów. Ustawodawca narusza omawianą zasadę wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie w postaci nowej ustawy jest dla adresatów prawa, w tej konkretnej sprawie dla przedsiębiorców, zaskoczeniem i może bezpośrednio ingerować w ich sytuację osobistą lub majątkową w sposób nadmierny, nosząc cechy wywłaszczenia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pewność prawa jest rozumiana jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo adresaci norm prawnych mogą kształtować swoje stosunki życiowe lub gospodarcze. Jednostka bądź przedsiębiorca mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny i z zaskoczenia ingerując w trwające już relacje osobiste lub ekonomiczne (zawarte umowy). Ustawodawca nie może bowiem w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa odnosi się przede wszystkim do sytuacji, gdy na skutek zmian prawnych sytuacja adresatów norm prawnych została w sposób nieoczekiwany pogorszona w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Wprawdzie możliwość zmiany stanu prawnego pozostaje domeną działań suwerennego ustawodawcy, jednak przy tworzeniu prawa ma on obowiązek konstruowania systemu prawnego zgodnie z zasadą, nie tylko prakseologicznej, ale i aksjologicznej spójności porządku prawnego, którego podstawy wyznaczają normy i zasady konstytucyjne.

Z tego punktu widzenia należy ocenić czy wprowadzona art. 2 nowelizacji możliwość zastosowania do realizowanego kontraktu budowlanego przepisu art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym mieści się w zakresie konstytucyjnej ochrony praw nabytych czy też nie? Czy w zaistniałej sytuacji adresaci normy mieli prawo oczekiwać, że interwencji dokona ustawodawca czy też zaistniały spór kontraktowy zostanie rozwiązany zgodnie z regułami obowiązującymi dla tego kontraktu? Czy w zaistniałej sytuacji ustawodawca dał możliwość dostosowania się adresatom norm do nowych przepisów w odpowiednim czasie? W ocenie wnioskodawcy należy udzielić negatywnej odpowiedzi na powyższe pytania i w konsekwencji przyjąć, że ustawodawca dokonał przy pomocy art. 2 nowelizacji nieuprawnionej ingerencji w istniejące i ukształtowane już stosunki prawne. Ze zrozumiałych względów ochrona praw nabytych nie ma charakteru nienaruszalnego i absolutnego, jednakże zaskarżone przepisy są wyrazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy w trwające stosunki kontraktowe, gdzie nie doszło do

rozważenia interesu publicznego przemawiającego za ingerencją oraz interesu prywatnego, którego kosztem doszło do takiej ingerencji. Obywatel, jak i przedsiębiorca, mają prawo oczekiwać od państwa, by obowiązujące go prawo było nie tylko przejrzyste i czytelne, ale też by nie zaskakiwało go w trakcie realizacji kontraktów i by nie robiło tego na jego niekorzyść w praktyce pozbawiając możliwości dokończenia zawartej umowy i prawidłowego rozliczenia się (pozyskania) zarobku). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał na skutki naruszenia dyrektyw pochodzących z zasady określoności prawa. Regulacje prawne wkraczające w sferę praw i wolności obywatelskich muszą precyzyjnie wyznaczać dopuszczalny zakres ingerencji, czyli muszą spełniać wymóg dostatecznej określoności czego w odniesieniu do zaskarżonej regulacji zabrakło.

Mając na względzie całokształt podniesionej argumentacji, należy uznać, że wskazane w pkt I i II petitum wniosku przepis art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, jak i przepis art. 9yba ustawy o transporcie kolejowym, budzą uzasadnione wątpliwości, co do ich zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i zakaz naruszania istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji) interpretowane z uwzględnieniem zasady słusznego odszkodowania obowiązującej w przypadku wywłaszczeń dokonywanych na cele publiczne (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Karol Nawrocki