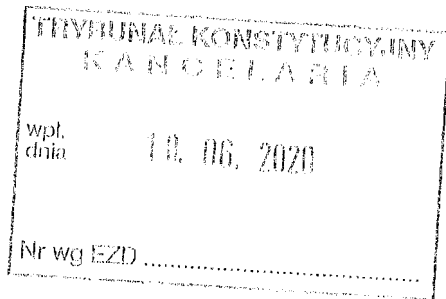




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 19/19
BAS-WAK-926/20

Warszawa, 18 czerwca 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rady Miejskiej w Nowym Stawie z 18 czerwca 2019 r. (sygn. akt K 19/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276) **jest zgodny** z zasadami nieretroakcji prawa i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne

1. W dniu 16 października 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Nowym Stawie z 18 czerwca 2019 r. (sygn. akt K 19/19). Z uwagi na tożsamość spraw wniosek ten został połączony do wspólnego rozpoznania wraz z wnioskami organów stanowiących innych jednostek samorządu terytorialnego pod sygnaturą akt K 4/19.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2020 r. wniosek Rady Miejskiej w Nowym Stawie został wyłączony do odrębnego rozpoznania pod sygnaturą akt K 19/19.

2. Sejm odnotowuje w tym miejscu, iż analizowany poniżej problem konstytucyjności kwestionowanej normy jest tożsamy z zagadnieniem wchodzącym w zakres rozważań podjętych w toku analizy problemów konstytucyjnych wiążących się ze sprawą o sygn. akt K 4/19. Sejm w pełni podtrzymuje wyrażony wówczas pogląd, stąd poniżej powtórzone zostały uwagi zawarte w powołanym stanowisku.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli Rada Miejska w Nowym Stawie (dalej: wnioskodawczyni) uczyniła art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276; dalej: ustawa zmieniająca).

Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: [...] 2) art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r.”.

Dla klarowności dalszego wywodu należy przywołać wskazane w treści kwestionowanego przepisu unormowania, zgodnie z którymi:

- a) „W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie: «3) budowli – należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kocioł, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową»” (art. 2 pkt 1 ustawy zmieniającej);
- b) „W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) wprowadza się następujące zmiany: [...] 6) w załączniku do ustawy wiersz «Kategoria XXIX – wolno stojące kominy i maszty oraz elektrownie wiatrowe» otrzymuje brzmienie:

		Współczynnik wielkości obiektu (w) (wysokość w m)			
		≤ 20	> 20-50	> 50-100	> 100
Kategoria XXIX - wolno stojące kominy i maszty oraz części budowlane elektrowni wiatrowych	10,0	1,0	1,5	2,0	2,5

(2 pkt 6 ustawy zmieniającej);

- c) „W ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:«1) elektrownia wiatrowa - instalację odnawialnego źródła energii, składającą się z części budowlanej stanowiącej budowlę w rozumieniu prawa budowlanego oraz urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych, w której energia elektryczna jest wytwarzana z energii wiatru, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych

źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1269 i 1276) [aktualnie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 261, ze zm., dalej: ustawa o odnawialnych źródłach energii – uzupełnienie własnej]» (art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej).

2. W odniesieniu do przedmiotu kontroli należy dodać, że wnioskodawczyni posłużyła się zakresową formułą zaskarżenia, co sugerowałoby, że kwestionuje ona nie brzmienie przepisu *in extenso*, ale jego treść w ograniczonym wymiarze.

Precyzując przedmiot zaskarżenia w swoim wniosku, Rada Miejska w Nowym Stawie wskazała, iż wnosi o zbadanie art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej „w zakresie w jakim przewiduje on wejście w życie przepisu art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tejże ustawy z mocą wsteczną, tj. od dnia 1 stycznia 2018 r.” (*petitum* wniosku).

W związku z powyższym należy odnotować, że analiza treści normatywnej zakwestionowanego przepisu i konfrontacja jej z przywołanym zakresem zaskarżenia sformułowanym we wniosku prowadzi do konkluzji, że w istocie zawartość zaskarżonego art. 17 ust. 2 ustawy zmieniającej wyczerpuje przywołany przez wnioskodawczynię zakres zaskarżenia. Przepis ten bowiem nie zawiera żadnej innej dodatkowej treści, która nie podlegałaby zaskarżeniu.

Z tego względu Sejm, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, skłania się ku zmianie sposobu oznaczenia przedmiotu kontroli i wskazania jako taki art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej, bez doprecyzowania jego zakresu.

3. Szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie dokonana w części niniejszego pisma poświęconej analizie zgodności.

III. Zarzuty wnioskodawczyni

Rada Miejska w Nowym Stawie zdiagnozowała problem konstytucyjny w perspektywie art. 2 Konstytucji, wskazując, iż kwestionowana regulacja narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę nieretroakcji.

W uzasadnieniu zarzutów wnioskodawczyni stwierdziła, że „w przedmiotowej sprawie Ustawa Nowelizująca bez wątpienia wprowadziła przepisami art. 17 pkt 2 niedozwoloną regulację retroaktywną, gdyż przepis ten przewiduje, że art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 Ustawy Nowelizującej (a zatem przepisy wpływające bezpośrednio na wymiar daniny) wchodzi w życie z dniem 30 czerwca 2018 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r. Wskazana regulacja godzi w zasadę *lex retro non agit*, stanowiącą istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady pewności prawa, wywodzących się z zasady demokratycznego państwa prawnego proklamowanej przez art. 2 Konstytucji RP” (wniosek, s. 14).

Jednocześnie, po dokonaniu analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Rada Miejska w Nowym Stawie stwierdziła, że w świetle poglądów TK, w odniesieniu do przedmiotowej sprawy nie sposób wskazać okoliczności, które usprawiedliwiałyby odstępstwo od zasady *lex retro non agit*, bowiem w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej „w zasadzie brak jest wytłumaczenia wprowadzenia zaskarżonego przepisu z mocą wsteczną [...] trudno byłoby racjonalnie twierdzić, iż retroaktywność wiązała się z potrzebą realizacji czy ochroną pewnej (bliżej nieokreślonej) zasady prawno-konstytucyjnej. Nie wskazują na to także zawarte w uzasadnieniu przewidywane skutki wprowadzenia zaskarżonej regulacji (społeczne, gospodarcze i finansowe)” (wniosek, s. 16).

We wniosku wywiedziono ponadto, że nie można uznać za adekwatne usprawiedliwienie powołanie się projektodawcy na treść decyzji Komisji Europejskiej z 13 grudnia 2017 r., o sygn. SG-Grcffe(2017)D/19933, ponieważ decyzja ta „przewiduje zobowiązanie władz polskich (podjęte jeszcze w 2017 r.), aby zapewnić wejście w życie Ustawy Nowelizującej [ustawy zmieniającej – uwaga własna] – w tym zmiany podatku od nieruchomości – nie później niż 1 stycznia 2018 r. Niewprowadzenie zmian w określonym terminie nie tłumaczy więc wprowadzania przez ustawodawcę przepisów ze skutkiem retroaktywnym. [...] Stan, w którym to na gminy przerzucony został ciężar finansowy związany z brakiem odpowiednio szybkiego działania ustawodawcy (a więc do dnia 1 stycznia 2018 r.) nie jest z pewnością realizacją «przyjętego zobowiązania międzynarodowego». Deklaracja Rządu wprost odnosiła się do zmiany cen referencyjnych, a nie do wprowadzania zmian w prawie z mocą wsteczną. Tym samym deklaracja ta nie może stanowić uzasadnionej podstawy do dokonania odstępstwa od zasady *lex retro non agit*, wyrażonej pośrednio w art. 2 Konstytucji RP” (wniosek, s. 18).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W ramach analizy formalnoprawnej wymagane jest rozważenie legitymacji wnioskodawczyni w niniejszej sprawie.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Ustanowiony w art. 191 ust. 2 Konstytucji warunek dopuszczalności złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego polega na wymaganiu istnienia związku między zaskarżonym przepisem a sprawami objętymi zakresem działania tego rodzaju jednostek. Sposób rozumienia przesłanki „sprawy objęte zakresem działania” na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji stanowi przedmiot utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego, który uznaje ją za spełnioną wówczas, gdy kwestionowany przepis wyznacza kompetencje jednostki samorządu terytorialnego bądź dotyczy bezpośrednio spraw tej jednostki (por. wyroki TK z: 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07 i 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

2. Rozstrzygając kwestię legitymacji procesowej Rady Miejskiej w Nowym Stawie w niniejszym postępowaniu, należy stwierdzić, że w świetle art. 15 w zw. z art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) jest ona organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego i wystąpiła z wnioskiem do Trybunału na podstawie podjętej uchwały dołączonej do wniosku, czym zadośćuczyniono wymogowi płynącemu z art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 23,

ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.), źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatku od nieruchomości.

Zaskarżonym przepisem zastosowano mechanizm retroakcji w odniesieniu do art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej. Przepisy te zmodyfikowały zakres przedmiotowy opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych, obejmując nim wyłącznie ich części budowlane. Tym samym, zważywszy, że podstawą wymiaru podatku od nieruchomości w odniesieniu do budowli jest ich wartość (art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm., dalej: u.p.o.l.), obniżeniu uległy wpływy podatkowe w gminach, na terenie których ulokowano tzw. farmy wiatrowe. Nie ulega więc wątpliwości, że kwestionowana regulacja ma wpływ na kształt dochodów jednostki samorządu terytorialnego, której organem jest wnioskodawczyni, a tym samym dotyczy bezpośrednio jej spraw.

Warto odnotować, że w wyroku z 13 lipca 2011 r. (sygn. akt K 10/09) Trybunał, orzekając w pełnym składzie, wyraził pogląd, że „interes ekonomiczny (faktyczny) gminy (...) stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”. Zdaniem Trybunału, ze względu na wyrażone w Konstytucji zasady dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, „trudno jest zaaprobować stanowisko, że przepisy oddziałujące w sposób bezpośredni na wysokość dochodów warunkujących sposób wykonywania przez gminę jej zadań nie dotyczą spraw objętych zakresem działania gminy”.

V. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Wzorcem kontroli jest w analizowanej sprawie art. 2 Konstytucji w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W treści art. 2 Konstytucji zostały wyrażone trzy zasady konstytucyjne: zasada państwa demokratycznego, zasada państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej. W odniesieniu do zasady państwa prawnego w doktrynie wyrażono pogląd, że „w związku z rolą, jaką odgrywa klauzula państwa prawnego dla ustrojowej charakterystyki państwa polskiego, jej wpływ na normatywną treść

Konstytucji RP oraz oddziaływanie na płaszczyznę stanowienia i stosowania prawa można postawić pytanie: czy jest ona konstytucyjną klauzulą wiodącą, «zasadą – kluczem», klauzulą, z której należy wyprowadzać cały porządek konstytucyjny? Wydaje się że taką rolę klauzula państwa prawnego spełniała do 1997 r. Obecnie pełni ona nadal tę rolę w odniesieniu do formalnego aspektu państwa prawnego, w szczególności do płaszczyzny stanowienia prawa. W odniesieniu do aspektu materialnego należy stwierdzić, że obecnie ani doktryna, ani TK nie wywodzą nowych praw konstytucyjnych z art. 2 Konstytucji RP. Dla normatywnej treści wolności i praw człowieka kluczowe znaczenie ma natomiast obecnie art. 30 Konstytucji RP. To w zasadzie nienaruszalnej i niezbywalnej godności człowieka tkwi największy potencjał dla wydobywania z Konstytucji RP praw człowieka, dookreślania treści praw w ustawie zasadniczej wyrażonych oraz interpretowania konstytucyjnych klauzul limitacyjnych (L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki*, s. 63 i n.)” (P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, nb. 47, Legalis).

Wnioskodawczynie zarzuca sprzeczność zaskarżonego przepisu ze szczegółowymi zasadami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie z zasadą niedziałania prawa wstecz oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (pewności prawa).

2. Odczytując treść zasady nieretroakcji, Trybunał wskazał, iż: „Zasada niedziałania prawa wstecz była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Przekrojowej analizy wcześniejszego orzecznictwa odnoszącego się do zasady *lex retro non agit* Trybunał dokonał w wyroku z 3 października 2001 r. (sygn. K 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209). W orzeczeniu tym Trybunał przypomniał, że zasada ta, będąca istotnym elementem systemów prawnych współczesnych państw demokratycznych, ma swoje korzenie w starożytności. W prawie rzymskim funkcjonowała już na gruncie Kodeksu Justyniana. W polskim porządku prawnym zasada *lex retro non agit* była przywołana już w XIV w. Była uznaną zasadą systemu prawnego II Rzeczypospolitej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrzymuje się konsekwentnie jednolita linia rozumienia znaczenia zakazu retroaktywnego działania ustanowionej normy. W wyroku z 30 listopada 1988 r. (sygn. K 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 81) Trybunał stwierdził, że: «Zasadę niedziałania prawa wstecz TK rozumie szerzej, nie

tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. [...] zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną».

Pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał wielokrotnie przypominał, że «zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. Kształtuje zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. U podstaw tejże zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego» (wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że «zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słusznie nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności» (postanowienie TK z 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34). Trybunał stwierdzał też, że odstępstwo od zakazu retroaktywności jest dopuszczalne w szczególności wtedy, gdy «jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji» (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (por. [...] wyrok TK z 25 września 2000 r., sygn. K 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186)” (wyrok TK z 8 marca 2005 r., sygn. akt K 27/03).

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada *lex retro non agit*, wywodzona obecnie z art. 2 Konstytucji, stanowi istotny składnik zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada niedziałania prawa wstecz wymaga, aby nie stanowić prawa, które nakazuje stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne są w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstwa od tej zasady zależy również od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja ma chronić (por. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00)” (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

3. Jako wzorzec kontroli wnioskodawczyni wskazuje zasadę ochrony zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy więc przypomnieć, że pomimo dyskusyjności zagadnienia czy i na ile jednostka samorządu terytorialnego może być uznawana za beneficjenta przywołanej zasady (por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97), Trybunał Konstytucyjny w nowszym orzecznictwie jednoznacznie zaaprobował ją jako wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada ochrony zaufania funkcjonalnie odnosi się zarówno do stanowienia, jak i do stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Zgodnie z orzecznictwem konstytucyjnym dotyczącym zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, istota tej zasady sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

Jak wskazał sąd konstytucyjny, „zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie

prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać (zob. wyrok TK z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04)" (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Jednocześnie jednak Trybunał podkreśla, że odczytywanie zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, ze względu na to przynależność samorządu terytorialnego do sfery władzy publicznej, powinno być dokonywane z uwzględnieniem zasad lojalnej współpracy, zakładającej obustronne zaufanie między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05).

W świetle wypowiedzi Trybunału, „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych" (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

2. Analiza zgodności

1. Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez wnioskodawczynię, należy stwierdzić, co następuje.

Sejm zgadza się z tezą postawioną przez Radę Miejską w Nowym Stawie, że ustawodawca z pełną świadomością zdecydował się na przyjęcie regulacji w kwestionowanym kształcie, czyli z zastosowaniem mechanizmu retroakcyjnego (wniosek, s. 19), jednakże nie podziela argumentów wnioskodawczyni, odnoszących

się do tego, że zabieg ten nie był podyktowany żadną z wartości konstytucyjnych, którą należałoby chronić.

Rada Miejska w Nowym Stawie formułuje w swoim wniosku twierdzenie o braku związku z którąkolwiek z poszczególnych wartości i zasad zakotwiczonych w Konstytucji, dodając: „w niniejszej sprawie nie sposób wskazać okoliczności, które w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego usprawiedliwiałyby odstępstwo od zasady *lex retro non agit*. W szczególności Rada Miejska w Nowym Stawie nie zna (nie jest świadoma istnienia) zasady konstytucyjnej, której ochrona czy urzeczywistnienie uzasadniałoby wprowadzenie przepisu art. 17 pkt 2 Ustawy Nowelizującej” (wniosek, s. 15).

Sejm jest skłonny uznać, że przedstawiona przez wnioskodawczynię argumentacja spełnia warunki formalne wymagane do zainicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym. Zarazem jednak pragnie wyrazić przekonanie, że podnoszony przez nią brak wykazania konstytucyjnej przesłanki zastosowania mechanizmu retroakcji w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, która wprowadziła sporne regulacje, nie przesądza o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania. Szczegółowość uzasadnienia projektu ustawy, zwłaszcza w przypadku aktów o znacznej obszerności, jest pozostawiona bowiem uznaniu ustawodawcy, a spełnienie wymagań formalnych w tym zakresie jest na początku procesu legislacyjnego weryfikowane przez Marszałka Sejmu (zob. art. 34 ust. 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; t.j. M.P. z 2019 r. poz. 1028, ze zm.).

Poza sporem w niniejszej sprawie jest to, że ustawodawca zdecydował się na zastosowanie mechanizmu retroakcji, bowiem w kwestionowanym przepisie wprost przewidział, że art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy zmieniającej, tj. 29 czerwca 2018 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r. Tym samym definicja obiektu budowlanego w odniesieniu do elektrowni wiatrowych na potrzeby ustalenia przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości powinna być stosowana względem stanów faktycznych już od 1 stycznia 2018 r.

2. Dla przedstawienia *ratio* takiej decyzji prawodawczej należy pokrótce przedstawić zasady rządzące opodatkowaniem elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości.

Podatek ten od 26 września 2005 r. do 1 stycznia 2017 r. kształtowały przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.; dalej: u.P.b.) oraz u.p.o.l. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w stanie prawnym obowiązującym w przywołanym okresie przyjmowano, że budowlą w rozumieniu u.p.o.l. są wyłącznie części budowlane urządzenia technicznego, jakim jest elektrownia wiatrowa. W związku z tym do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości nie wliczano wartości generatora, rotora z gondolą, wirnika, generatora, skrzyni biegów, komputera sterującego, transformatora, rozdzielni energetycznej, instalacji alarmowej zdalnego sterowania (por. wyroki NSA z: 15 maja 2012 r., sygn. akt II FSK 2132/10; 5 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 1101/08; 2 grudnia 2011 r., sygn. akt II FSK 1658/10; 30 lipca 2009 r., sygn. akt II FSK 202/08; 7 października 2009 r., sygn. akt II FSK 635/08; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1184/08; 20 stycznia 2012 r., sygn. akt II FSK 1397/10). Orzecznictwo uznawało, że budowlą, stanowiącą przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości jest w związku z tym wyłącznie fundament i wieża.

Stan ten zmienił się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 981; dalej: u.i.e.w.). Jej mocą zmianie uległ art. 3 pkt 3 u.P.b., zawierający definicję budowli. W wyniku tej nowelizacji elektrownia wiatrowa w całości uznawana była za budowlę, a w konsekwencji podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowiła wartość całego wiatraka, zarówno jego części budowlanych, jak i technicznych. Regulacja ta zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2017 r., ustalając wysokość stawki podatku od nieruchomości, organy jednostek samorządu terytorialnego, prowadząc własną politykę podatkową, brały więc pod uwagę wartość całego wiatraka. Efektem funkcjonowania takiego unormowania było z jednej strony zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r., z drugiej jednak wzrost obciążeń podatkowych podmiotów prowadzących elektrownie wiatrowe. Wedle szacunków, w wyniku przywołanej zmiany, w przypadku przeciętnego wiatraka kwota podatku wzrosła z 20 tys. zł do 60-80 tys. zł rocznie i zgodnie z doniesieniami prasowymi, mieliśmy do czynienia z różnymi formami wymuszonego nierentownością przedsięwzięcia zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty prowadzące elektrownie wiatrowe (dostęp online: <https://www.gramzielone.pl/energia-wiatrowa/27369/bankructwa-wlasciocieli->

wiatrakow-sa-faktem) lub brakiem zainteresowania w dalsze inwestycje w zakresie rozwijania odnawialnych źródeł energii, na co zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w swojej informacji o wynikach kontroli „Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii” z 15 listopada 2018 r. (dostęp online: <https://www.nik.gov.pl/pliklid,18357,vp,20955.pdf>, s. 15 i 41).

Dla uzupełnienia warto dodać, iż taki scenariusz, zgodnie z którym doszło do wzrostu obciążeń podatkowych z tytułu opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości, nie był zamierzeniem autorów poselskiej inicjatywy dotyczącej przyjęcia u.i.e.w. Objęcie definicją budowli całego wiatraka (jego części budowlanych oraz technicznych) miało być ukierunkowane na podniesienie poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania elektrowni wiatrowych poprzez odpowiednie rozszerzenie właściwości organów nadzoru budowlanego na całość konstrukcji. Wynikało to wprost z uzasadnienia projektu u.i.e.w.: „W projekcie ustawy zaproponowano wykreślenie przepisu wprowadzającego podział elektrowni wiatrowych na części budowlaną i niebudowlaną. W proponowanym stanie prawnym cała elektrownia wiatrowa będzie obiektem budowlanym (budowlą), a tym samym zastosowanie do niej będą znajdować przepisy Prawa budowlanego dotyczące użytkowania obiektów budowlanych oraz dotyczących katastrof budowlanych” (druk sejmowy nr 315/VIII kad.). Tymczasem w efekcie przyjętego rozwiązania doszło do wskazania jako przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości całego wiatraka, zarówno jego części budowlanej, jak i technicznej. Dawало to jednostkom samorządu terytorialnego podstawę do pobierania podatku od wartości całego wiatraka, co nawet przy niezmienionej stawce podatku od nieruchomości skutkowało zwiększonymi obciążeniami publicznoprawnymi dla przedsiębiorców prowadzących elektrownie wiatrowe.

3. Niezależnie od powyższego, rezultat w postaci zagrożenia płynności finansowej, a w efekcie upadłości producentów energii wytwarzanej przez wiatraki lub zahamowania nowych inwestycji, stanowi niepożądany stan z perspektywy zobowiązań międzynarodowych Polski, związanych z członkostwem w Unii Europejskiej (zob. art. 9 Konstytucji).

Wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych w UE ustanawia dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł

odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16; dalej: dyrektywa 2009/28/WE). Zgodnie z jej art. 1, akt ten określa obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie.

W świetle art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE, każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku. W przypadku Polski, zgodnie z załącznikiem I część A do tej dyrektywy, cel krajowy wynosi 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w 2020 r. Osiągnięcie celów wiążących powinno nastąpić poprzez stały wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, aż do osiągnięcia poziomu zaplanowanego na rok 2020. Państwa członkowskie powinny wypełniać obowiązki określone w art. 3 dyrektywy 2009/28/WE poprzez wdrożenie środków skutecznie zaprojektowanych, przy czym państwa te mają obowiązek znaleźć się na orientacyjnej ścieżce wyznaczonej zgodnie z załącznikiem I część B albo osiągać wyższy udział (art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/28/WE). Dyrektywa ta traci moc ze skutkiem od 1 lipca 2021 r., ze względu na przyjęcie nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2118 z dnia 11 grudnia 2021 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2021 r., s. 82), która wyznacza nową perspektywę temporalną wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z art. 3 przywołanej dyrektywy, państwa członkowskie wspólnie zapewniają, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. wynosił co najmniej 32%. Jednocześnie każde z państw członkowskich, w celu realizacji celu unijnego, ma obowiązek określić swój wkład krajowy w swoim zintegrowanym planie krajowym w dziedzinie energii i klimatu, zgodnie z art. 3-5 i 9-14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2013 r., s. 1).

Realizując to zobowiązanie, Polska w „Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Założenia i cele oraz polityki i działania”, przyjętym przez Komitet do Spraw Europejskich 18 grudnia 2019 r., wyznaczyła jako jeden z celów klimatyczno-energetycznych na 2030 rok: 21-23% udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii brutto (dostęp online: <https://www.gov.pl/web/aktywapanstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-ke>).

Elektrownie wiatrowe stanowią istotny komponent źródła tzw. zielonej energii, a redukcja liczby elektrowni wiatrowych czy ograniczenie inwestycji w dalszych ich rozwój z całą pewnością nie przyczyni się do uzyskania pożądanego udziału energii ze źródeł odnawialnych. Brak wypełnienia powyższego zobowiązania skutkować może znaczącymi kosztami związanymi z transferem statystycznym energii z odnawialnych źródeł energii z państw członkowskich, które mają nadwyżkę, na co uwagę zwróciła Najwyższa Izba Kontroli w swojej informacji o wynikach kontroli „Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii” z 15 listopada 2018 r. (dostęp online: <https://www.nik.gov.pl/pliklid,18357,vp,20955.pdf>).

Ponadto, w perspektywie przyjęcia u.i.e.w., nie jest wykluczone występowanie przez właścicieli elektrowni wiatrowych z roszczeniami w zakresie odszkodowań względem Skarbu Państwa, co również należy uznać za zagrożenie dla interesu publicznego i finansowego państwa. Zatem, w świetle powyższego, zmiana prawa w 2018 r. ze skutkiem od 1 stycznia 2018 r. (art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej) miała także na celu ochronę Skarbu Państwa przed koniecznością wypłaty odszkodowań w przypadku uznania roszczeń ze strony inwestorów (właścicieli farm wiatrowych) z racji na ich nierówne traktowanie pod kątem podatkowym względem producentów pozostałych odnawialnych źródeł energii (biogaz, fotowoltaika, hydroenergetyka). Żaden z wytwórców przywołanych źródeł energii nie był bowiem zobowiązany do płacenia podatków od nieruchomości za urządzenia techniczne służące prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

Niezależnie od powyższego, troska o kondycję i utrzymanie odnawialnych źródeł energii, w opinii Sejmu wynika także z zadania płynącego względem władz publicznych z art. 5 Konstytucji. Przepis ten przewiduje m.in., że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

4. Ponadto Sejm uznaje za nader przekonujące argumenty, jakimi posłużył się Minister Energii w piśmie z 16 września 2019 r. (dalej: pismo ME) skierowanym do zastępcy składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 4/19, do której dołączona była wówczas sprawa o sygn. akt K 19/19.

W przywołanym piśmie ME podniesiono, że:

„Należy ponadto zaznaczyć, że przedmiotowa nowelizacja [art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej – uwaga własna] związana była również z wykonaniem zobowiązań unijnych. Zgodnie z treścią decyzji Komisji Europejskiej w sprawie State aid SA.43697 (2015/N) - Poland- Polish support scheme for RES and relief for energy-intensive users (Załącznik nr I) (Ustawa o odnawialnych źródłach energii – aukcyjny system wsparcia OZE oraz ulgi w opłacie OZE dla przedsiębiorstw energochłonnych) z dnia 13 grudnia 2017 r., sygnatura SG-Greffe(2017)D/19933 (w motywie 152) władze polskie zobowiązały się, że polski rząd dołoży wszelkich starań, aby zapewnić wejście w życie nowelizacji ustawy OZE – w tym zmiany podatku od nieruchomości – nie później niż 1 stycznia 2018 r., na zasadach obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2017 r. Ponadto, w toku postępowania przed Dyрекcją Generalną do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej w sprawie aukcyjnego mechanizmu wsparcia odnawialnych źródeł energii, zakończonego wydaniem ww. decyzji z dnia 13 grudnia 2017 r., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przekazał Ministrowi Energii formalną skargę złożoną przez inwestorów OZE, dotyczącą, w szczególności, niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy publicznej związanej ze zróżnicowanym traktowaniem farm wiatrowych na gruncie przepisów dotyczących podatku od nieruchomości (pismo DG COMP z dnia 24 maja 2017 r. B2/AB/MGA/ad D*2017/050536 w sprawie SA.48045 (2017/FC) – Complaint concerning certain elements of the Polish support to RES producers). Powyższa skarga miała istotny wpływ na przebieg postępowania notyfikacyjnego w sprawie SA.43697, znacznie je wydłużając, skutkiem czego zachodziła poważna obawa, że nowelizacji nie da się uchwalić w 2017 r. W konsekwencji skargi inwestorów OZE, z Komisją Europejską zostały uzgodnione rozwiązania opisane w motywie 152 decyzji w sprawie SA.43697. Należy podkreślić, że rozwiązaniem bazowym i docelowym do wdrożenia była wprowadzona zmiana sposobu opodatkowania elektrowni wiatrowych. Drugie z rozwiązań – polegające na dostosowaniu poziomu cen referencyjnych dla farm wiatrowych było rozwiązaniem awaryjnym. Wynika to z treści motywu 152, który stanowi, że: «The Polish authorities

committed that, if for any reason independent from the Polish government the provisions for the real property tax would not be introduced in the RES Act in time, the reference prices for the wind technologies in the auctions to be held in 2018 will be amended in order to take into account a higher tax burden». Za taką niespodziewaną i niezależną od polskiego rządu przyczynę można uznać, np. przedłużające się konsultacje publiczne – obowiązkowy etap rządowego procesu legislacyjnego. To w takim kształcie, jako propozycja rozwiązania głównego i awaryjnego, polskie stanowisko zostało zaakceptowane przez Komisję Europejską.

Należy również wyjaśnić, że przyjęcie drugiego z omówionych przez Komisję rozwiązań (polegającego na dostosowaniu poziomu cen referencyjnych dla farm wiatrowych) pozwoliłoby na ograniczenie negatywnych konsekwencji na gruncie prawa pomocy publicznej związanych ze zróżnicowanym podatkowym traktowaniem farm wiatrowych, jedynie w zakresie związanym ściśle z aukcyjnym mechanizmem wsparcia OZE. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zagadnienie dotyczące zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości farm wiatrowych zostało zaadresowane w decyzji w sprawie SA.43697 jedynie w takim zakresie, w jakim kwestia ta miała wpływ na dopuszczalność pomocy publicznej w ramach analizowanego przez Komisję Europejską aukcyjnego mechanizmu wsparcia OZE. Wyłącznie z tego powodu w motywie 152 decyzji w sprawie SA.43697 Komisja dopuściła dwa alternatywne rozwiązania w zakresie opodatkowania farm wiatrowych. Wprowadzenie rozwiązania alternatywnego nie pozwalałoby natomiast na eliminację ryzyka zainicjowania przez Komisję Europejską formalnej procedury dochodzeniowej (na podstawie art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE) w odniesieniu do samych zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości operatorów instalacji wytwarzających energię elektryczną. Otwarcie formalnej procedury dochodzeniowej, która, z dużym prawdopodobieństwem, mogłaby zostać zakończona wydaniem decyzji nakazującej zwrot pomocy publicznej przez innych wytwórców niż operatorzy farm wiatrowych, przyniosłoby negatywne skutki dla wielu wytwórców energii z OZE. Biorąc pod uwagę, że w ówczesnym czasie Komisja Europejska już dwukrotnie rozpoczynała formalną procedurę dochodzeniową dotyczącą pomocy publicznej w sprawach instrumentów podatkowych w Polsce (decyzja KE z dnia 19 września 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.44351 (2016/C) (ex 2016/EO) – Polska – Podatek od sprzedaży detalicznej w Polsce oraz decyzja KE z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.46981 (20 16/C) (ex 20 16/N) – Polska

– Zryczałtowany podatek od wartości sprzedanej produkcji w przemyśle okrętowym), z czego jedna z tych procedur została zakończona wydaniem decyzji negatywnej (decyzja Komisji (UE) 2018/160 z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonej przez Polskę w odniesieniu do podatku od sprzedaży detalicznej, Dz. Urz. UE L 29 z 1.2.2018, s. 38), Rada Ministrów uznała, że przywrócenie poprzednich zasad opodatkowania farm wiatrowych podatkiem od nieruchomości stanowi optymalne rozwiązanie, które pozwoli na uniknięcie wieloletnich postępowań przed sądami unijnymi oraz da Komisji podstawę do oddalenia ww. skargi” (pismo ME, s. 6-7).

W perspektywie tych wyjaśnień należy uznać, że jakkolwiek nowelizacja miała na celu zmniejszenie konkretnego rodzaju obciążeń podatkowych, do których doszło w sposób nieprzewidziany i które nigdy nie były celem ustawodawcy, to efekt ten nie stanowił celu samego w sobie. Należy go postrzegać raczej jako cel pośredni, narzędzie ochrony ważniejszych wartości – swobody prowadzenia działalności gospodarczej, równości podmiotów wobec prawa (w tym przypadku przedsiębiorców prowadzących elektrownie wiatrowe, którzy zostali obciążeni podatkiem nieproporcjonalnie większym niż pozostali producenci energii ze źródeł odnawialnych) czy bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Trzeba bowiem przypomnieć, że wartością uzasadniającą przyjęcie zmian w definicji elektrowni wiatrowej jako budowli ze skutkiem retroakcyjnym była przede wszystkim swoboda działalności gospodarczej właścicieli elektrowni wiatrowych, którzy w wyniku zmiany definicji budowli uiszczali 3-4 razy wyższy podatek od nieruchomości. Jak podkreślało w swoim stanowisku Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej [dalej: PSEW]: „jest [owo obciążenie – uwaga własna] obciążeniem finansowym niejednokrotnie poddającym w wątpliwość ekonomiczną zasadność przedsięwzięcia i będzie skutkowało niemożnością obsługi zadłużenia bankowego inwestycji oraz wiodło wprost do masowych bankructw przedsiębiorstw sektora energetyki wiatrowej” (Stanowisko Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej w sprawie niezbędnych zmian prawa określającego podstawę naliczania podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych, dostęp online: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2017/kpcpp/materialy/143/stanowisko_psew-podatek_od_nieruchomosci_uoi.pdf).

5. Wprowadzone ustawą zmieniającą unormowania skutkujące zmianą definicji budowli przywróciły zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości, które obowiązywały przed 1 stycznia 2017 r., rozstrzygając tym samym liczne wątpliwości podnoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Trzeba bowiem odnotować, że w związku ze zmianami normatywnymi w prawie budowlanym w zakresie zdefiniowania elektrowni wiatrowej jako budowli powstał spór, dotyczący wpływu zmian w prawie budowlanym na określenie przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości. W interpretacjach wydawanych na wniosek właścicieli elektrowni organy podatkowe zajmowały niejednolite stanowisko. Natomiast wojewódzkie sądy administracyjne jednolicie opowiedziały się za poglądem o zmianie definicji budowli również na potrzeby podatku od nieruchomości i tym samym za opodatkowaniem elektrowni wiatrowej jako budowli składającej się z części budowlanych i elementów technicznych. W tym stanie, NSA postanowieniem z 15 maja 2018 r. przedstawił do rozpoznania składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.) w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.) jest tylko część budowlana (wzniesiona z użyciem wyrobów budowlanych) elektrowni wiatrowej czy też budowlę tę stanowi fundament, wieża i elementy techniczne elektrowni wiatrowej, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961)?”.

Odpowiadając na tak sformułowany problem, NSA w powiększonym składzie wywiódł, iż „wypada tu zaznaczyć, że w wyniku zmian legislacyjnych dokonanych ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1276), m.in. w art. 3 pkt 3 u.P.b., katalog budowli zawarty w art. 3 pkt 3 u.P.b. został jednoznacznie uzupełniony o «części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń)». Ustawodawca przywrócił zatem w tym zakresie brzmienie przepisu w stanie prawnym obowiązującym do 15 lipca 2016 r. Oznacza to, że w świetle obowiązujących obecnie unormowań nie budzi polemik identyfikacja przedmiotu opodatkowania podatkiem od

nieruchomości” (wyrok NSA w składzie 7 sędziów z 22 października 2018 r., sygn. akt II FSK 2983/17).

Takie odczytanie przez NSA konsekwencji przyjęcia zmian w definicji elektrowni wiatrowej jako budowli jest zbieżne z zamierzeniami projektodawców ustawy zmieniającej, którzy w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślili, iż „w zakresie zmian wprowadzanych w art. 2, wejście w życie zmiany dotyczącej art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane, zawierającej definicję budowli oraz dotyczącej załącznika do tej ustawy, spowoduje wprowadzenie jednolitych i przejrzystych zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości” (druk sejmowy nr 2412/VIII kad.), czego wymaga z kolei standard płynący z art. 217 Konstytucji.

Jak wynika ze stanowiska PSEW, „utrzymanie poprzedniego stanu niepewności co do przedmiotu opodatkowania spowodowałoby wieloletnie spory inwestorów z gminami, co w konsekwencji oznaczałoby bankructwo większości farm wiatrowych w kraju. Potwierdzają to pierwsze instalacje, które niestety już musiały zgłosić upadłość nie wytrzymując takiego obciążenia” (dostęp online: <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1230231,gminy-nie-straca-na-zmianach-podatkow-od-wiatrakow.html>).

Podsumowując powyższe ustalenia, Sejm uznaje, że wbrew twierdzeniom zawartym we wniosku, okoliczności uzasadniają odstępnie od zasady *lex retro non agit* w analizowanym przypadku motywowane są wartościami aprobowanymi konstytucyjnie. Tym samym kontestowana regulacja spełniła przesłanki usprawiedliwiające, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalność retroaktywnego działania prawa (m.in. wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07).

Uzupełniająco należy także wskazać, że mechanizm retroakcji akceptowany jest przez ustawodawcę zwykłego, który przewidział możliwość jego zastosowania, „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” (art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Na gruncie analizowanej sprawy, antycypując ustalenia dotyczące oceny co do zgodności kwestionowanej regulacji z kolejną zasadą wywodzoną z art. 2 Konstytucji, Sejm stwierdza, że art. 17 ust. 2 ustawy zmieniającej należy kwalifikować jako dopuszczalny wyjątek od reguły prospektywnego działania prawa.

6. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Sejm uznaje za stosowne wskazanie, że prace nad projektem ustawy zmieniającej, który trafił pod obrady parlamentu z przedłożenia rządowego poprzedzone były szeroko zakrojonymi konsultacjami społecznymi, których początek datowany jest na czerwiec 2017 r. Kontestowany przepis z przyczyn technicznych nie mógł istnieć w swojej ostatecznej wersji na etapie konsultacji publicznych, te bowiem były prowadzone w 2017 r., kiedy wciąż istniały realne szanse na wejście w życie ustawy do końca 2017 r. Skutek retroaktywny nie był zatem wówczas rozważany jako potrzebny. Natomiast nie można uznać, że wprowadzenie art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej było dla gmin zaskoczeniem. Przepis ten pojawił się na etapie rządowych prac legislacyjnych, określenie takiej daty wstecznej stosowania nowych definicji było środkiem do osiągnięcia zamierzonych celów w sytuacji, kiedy wejście w życie całego aktu opóźniało się z uwagi na skomplikowany proces legislacyjny, w tym proces uzgodnień. Jednostki samorządu terytorialnego, śledząc przebieg prac nad projektem ustawy zmieniającej (dostępnym do publicznej wiadomości) mogły uwzględnić w swoich założeniach planów budżetowych ewentualne zmiany jakie zakładał ów projekt w zakresie zmiany przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W odpowiedzi na uwagi krytyczne podczas debaty parlamentarnej na kwestionowanym przepisem Sekretarz Stanu w Ministerstwie Energii Grzegorz Tobiszowski, wskazywał, że „w świetle tego, co mówią niektórzy przedstawiciele samorządów, że budowały budżet, mając inne założenia, chcę powiedzieć, iż informacja na temat planowanego przepisu znana była publicznie od czerwca 2017 r., czyli rok temu. Wraz z rozpoczęciem procedowania i międzyresortowych ustaleń upubliczniliśmy ustawę, założenia i ten przepis. Ponadto rozpowszechniliśmy informacje przez pana dyrektora reprezentującego departament i ministerstwo. Mówiliśmy o tym podczas negocjacji i konsultacji społecznych, wskazując na intencję przepisu. Dzięki tym informacjom niektóre gminy zwróciły się do nas z prośbą o zinterpretowanie planowanego przepisu. Roztropni posiadali informację. Sądzę, że wszyscy ją mieli. Pozostała kwestia wóldarzy miast, którzy w sporze z rządem chcą osiągnąć pewne rozstrzygnięcia. Myślę, że po dzisiejszej prezentacji na Radzie Ministrów warto, żeby parlamentarzyści przyjrzel się, jak dzięki uszczelnieniu podatkowemu wzrosły przychody z podatków w samorządach. Samorzady często krzyczą, że mają dokonywać pewnych

przedsięwzięć, jeśli chodzi o plany inwestycyjne, a nie mają na to środków uzupełniających. Tymczasem bardzo znacząco (nie o 1% lub 5%) wzrosły przychody samorządów dzięki uszczelnieniu systemu podatkowego. Dotyczy to kolejnych lat, począwszy od 2016 r. Można dochodzić swoich praw, ale myślę, że ci, którzy właściwie oceniają rzeczywistość i zachowują się racjonalnie mogli swoje budżety konstruować inaczej. Po drugie, mogli zastosować ulgi, które leżą w możliwości podejmowania przez nich decyzji, prowadząc politykę fiskalną w swoich gminach. Dziękuję parlamentarzystom za głosy, ale zapewniam, że ministerstwo nikogo nie chciało zaskakiwać lub być przeciwko samorządom, wręcz przeciwnie, mówiliśmy o planowanych przepisach od dawna, aby szczególnie wójtowie mogli racjonalnie budować swoje budżety” (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 103), 22 maja 2018 r., s. 23-24).

W podobnym tonie, uzasadniając przyjęcie retroaktywnego skutku zmiany w zakresie definicji elektrowni wiatrowej na potrzeby opodatkowania jej podatkiem od nieruchomości, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Energii Grzegorz Tobiszowski wypowiedział się podczas 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 czerwca 2018 r.: „jeśli chodzi o wycofanie się z podatku – to pytanie zadał pan poseł Mężydło – w kontekście innowacyjności i nowoczesnych technologii, to tak, rzeczywiście w ustawie, jak państwo wiecie, uwzględniamy kwestie modernizacji i kładziemy akcent na to, żeby pojawiły się najnowsze technologie, które stosujemy, jeśli chodzi o OZE i wiatraki, na polskim rynku. Natomiast jeśli chodzi o wycofanie się z podatku, to jednak uważamy, że jeżeli poprawiamy status podatkowy osób, które są objęte tym podatkiem, to nawet jeśli działamy pół roku do tyłu, to jesteśmy w zgodzie z konstytucją, bo tutaj poprawiamy tę sytuację. Wiemy, że niektóre gminy podnoszą tę kwestię, natomiast chcę powiedzieć, że prace konsultacyjne, jak państwo wiecie, trochę trwały, bo trwały ponad rok, i już wtedy mówiliśmy, że takie regulacje wejdą w życie. Stąd przedstawialiśmy tę informację również na spotkaniach z instytucjami, które reprezentują gminy wiejskie, i tam to podawaliśmy, dlatego też gminy, które planowały swój budżet, miały już informację, że taka regulacja powinna się pojawić w ustawie, która będzie uchwalana w połowie roku. W związku z tym uważamy, że nie powinniśmy, jeśli chodzi o rozstrzygnięcia, mieć problemu, ale jak mówię, nie chcę wypowiadać się za stosowne sądy” (Sprawozdanie stenograficzne z 63. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 czerwca 2018 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2018, s. 25-26).

Z perspektywy uzasadnienia wniosku Sejm zauważa, iż wnioskodawczyni postrzega, iż zmiana przepisów ustawowych w zakresie definicji przedmiotu opodatkowania w trakcie roku spowodowała naruszenie zasad ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jak wskazuje Trybunał, „zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i mają charakter wiążący dla ustawodawcy. Odstąpienie od tych zasad mogłoby nastąpić w sytuacji szczególnej konieczności uzasadnionej interesem publicznym” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Jednocześnie „zasad tych nie można jednak rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma miejsce w polskiej gospodarce. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

W perspektywie tych ustaleń trybunalskich Sejm staje na stanowisku, że ustawodawcy przyjmującemu kwestionowane we wniosku unormowanie przyświecała konieczność interwencji uzasadnionej tymi samymi wartościami konstytucyjnymi, które usprawiedliwiały odstąpienie od zakazu retroaktywności, a które zostały omówione w punkcie V.2.2-5 niniejszego pisma.

7. Warto także w tym miejscu dodać, że przyjęcie kwestionowanego przepisu ustawy zmieniającej nie oznaczało automatycznie obowiązku zwrotu inwestorom nadpłaconego podatku od nieruchomości za okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. Nadpłata powstała na skutek zapłacenia jednostce samorządu terytorialnego przez pierwsze miesiące 2018 roku rat uwzględniających opodatkowanie części technicznych elektrowni, mogła zostać przekięgowana na poczet kolejnych rat podatku za rok 2018, a nawet przyszłych zobowiązań podatkowych inwestora z tytułu podatku od nieruchomości w kolejnych latach. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego mogły zachować uzyskane środki w swojej dyspozycji, planując na kolejny rok podatkowy (2019) niższe wydatki, bez konieczności poszukiwania środków na zwrot podatku inwestorom. Rozwiązanie takie zakładało oczywiście dialog i współpracę jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów prowadzących elektrownie wiatrowe, jednak z doniesień PSEW wynika,

że przedsiębiorcy taką gotowość wykazywali (dostęp online: <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1230231,gminy-nie-straca-na-zmianach-podatkow-od-wiatrakow.html>).

Jednocześnie trzeba wskazać na możliwość skorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego, które w wyniku przyjętej w art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej regulacji utraciły część swoich dochodów planowanych na 2018 rok, z uwagi na zmniejszenie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości (od elektrowni wiatrowych), z instrumentu korekty do informacji finansowej w perspektywie danych o podstawowych dochodach podatkowych, mających wpływ na wysokość subwencji. Zgodnie z art. 32 ust. 2 u.d.j.s.t. jednostki samorządu terytorialnego mogą do 30 czerwca roku bazowego korygować dane o planowanych dochodach. Stosowna korekta, uwzględniająca zmniejszony dochód z tytułu podatku od nieruchomości mogłaby mieć wpływ na uzyskanie większej kwoty subwencji z budżetu centralnego. Ograniczenie temporalne zgłoszenia korekty powiązane jest z harmonogramem prac nad budżetem centralnym, do którego wydatków zaliczane są subwencje ogólne i który planuje także wpływy z wpłat korekcyjno-wyrównawczych z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

8. Powyższe argumenty uzasadniają wniosek Sejmu o stwierdzenie, że art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej **jest zgodny** z zasadami nieretroakcji prawa oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek