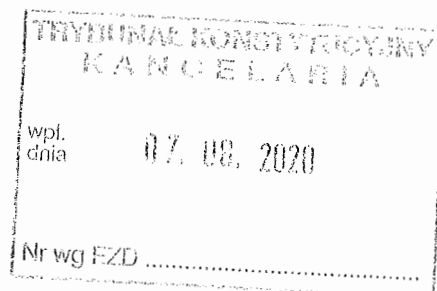




Warszawa, dnia 4.08. 2020 r.

PK VIII TK 68.2020

K 19/19



### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miejskiej w Nowym Stawie o zbadanie zgodności 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) 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.” z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*)

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec zbędności wydania orzeczenia.**

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowym Stawie (dalej także: Wnioskodawca) we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r. wniosła o zbadanie zgodności 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 nowelizująca] w określonym w *petitum* wniosku zakresie z art. 2 Konstytucji.

Wniosek podlegał wstępnemu rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym.

Po dokonaniu analizy, w szczególności pod kątem legitymacji uprawniającej do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz w zakresie wykazania, iż kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem działalności Wnioskodawcy, postanowieniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2019 r. (Tw 6/19) nadano wnioskowi dalszy bieg.

Zaskarżony przepis art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej ma następujące brzmienie:

„Art. 17. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) (...);
- 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.”.

Ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 29 czerwca 2018 r.

Przepisy art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej mają następujące brzmienie:

„Art. 2. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) [dalej: ustawa - Prawo budowlane - przyp. wł.], 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 (kotłów, 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;>;

(...)

6) w załączniku do ustawy wiersz <Kategoria XXIX - wolno stojące kominy i maszty oraz części budowlane elektrowni wiatrowych> 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

Art. 3. W ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961) [dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych - przyp. wł.] 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);>”.

Zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej, powołane wyżej przepisy weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia czyli z dniem 30 czerwca 2018 r., **z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r.**

Przed dniem 1 stycznia 2018 r. przepis art. 3 pkt 3 ustawy - Prawo budowlane brzmiał następująco:

„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 (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;”.

Z kolei, przed dniem 1 stycznia 2018 r. w załączniku do ustawy - Prawo budowlane do kategorii XXIX były zaliczane: „wolno stojące kominy i maszty oraz elektrownie wiatrowe”, przy czym pozostałe wartości ujęte w tabeli odnoszącej się do tej kategorii (współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu [w] [wysokość w m]) nie wykazują różnic w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym.

Wreszcie, przed dniem 1 stycznia 2018 r. przepis art. 2 pkt 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych zawierał następującą treść:

„1) elektrownia wiatrowa - budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, 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. poz. 478 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 925);”.

Na wstępie uzasadnienia wniosku Rada Miejska w Nowym Stawie zwróciła uwagę na to, że „pomimo wielokrotnego sygnalizowania przez różne podmioty (Biura Legislacyjne Sejmu i Senatu, Kancelarię Prezydenta RP, Ministerstwo Finansów, Posłów i Senatorów czy jednostki samorządu terytorialnego i ich organizacje) wątpliwości (co do zgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit* retroaktywnego skutku ustawy nowelizującej - przyp. wł.) na wszelkich możliwych etapach prac nad ustawą i wcześniej nad projektem ustawy - wejście w życie przepisów art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tejże Ustawy Nowelizującej (zgodnie z przepisem art. 17 pkt 2) nastąpiło mimo wszystko z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.” (uzasadnienie wniosku, s. 4 - 9).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Miejska w Nowym Stawie, uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, określiła istotę zasady *lex retro non agit*, po czym stwierdziła, że „w przedmiotowej sprawie Ustawa Nowelizująca bez wątpienia wprowadziła przepisem 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” (uzasadnienie wniosku, s. 10 - 13).

Jednocześnie Wnioskodawca zwrócił uwagę na to, że, w Jego opinii, „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 ust. 2 Ustawy Nowelizującej.

W uzasadnieniu projektu Ustawy Nowelizującej - wyjaśniając *ratio legis* zaskarżanej regulacji - Rada Ministrów stwierdziła jedynie, iż (...) *określony w art. 17 pkt 2 projektu ustawy termin wejścia w życie wynika z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, w tym treści decyzji z dnia 13 grudnia 2017 r., sygnatura SG-Greffe(2017)D/19933.*

Analiza powyższej decyzji notyfikacyjnej z dnia 13 grudnia 2017 r., sygnatura SG-Greffe(2017)D/19933 doprowadziła Radę Miejską do konkluzji, iż celem planowanych zmian legislacyjnych nie była ochrona żadnych wartości konstytucyjnych, lecz po prostu zmniejszenie obciążeń pewnej grupy przedsiębiorców (w tym przypadku zajmujących się produkcją energii ze źródeł odnawialnej) - poprzez obniżenie podatku od nieruchomości, a alternatywnie poprzez takie zorganizowania systemu aukcyjnego, aby obciążenie te - gdyby podatki pozostały na niezmiennym poziomie - zostały niejako pokryte korzyściami z tych aukcji. (...)

Dodać należy, iż powyższa decyzja notyfikacyjna nie nakładała wiążącego dla Sejmu RP, Senatu RP i Prezydenta RP zobowiązania międzynarodowego do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego określonego prawa z mocą wsteczną. Wręcz odwrotnie - stanowiła ona jedynie formę wyrażenia zgody przez Komisję Europejską na zastosowanie przez państwo członkowskie (Polskę) określonego środka krajowego. Tym samym to Polska zgłosiła Komisji Europejskiej zamiar wprowadzenia do krajowego porządku prawnego pewnych przepisów, które w związku z faktem, iż wiązały się z określonym zagadnieniem (zapewne pomocą publiczną) wymagały notyfikacji na etapie prac legislacyjnych i taka odpowiedź została przez Komisję udzielona poprzez wydanie przedmiotowej decyzji notyfikacyjnej” (uzasadnienie wniosku, s. 14 - 15).

Wnioskodawca podkreślił, iż „także w uzasadnieniu Ustawy Nowelizującej w zasadzie brak jest wy tłumaczenia wprowadzenia zaskarżonego przepisu z mocą wsteczną. Uzasadnienie ogranicza się bowiem do stwierdzenia, iż w art. 17 projektu wskazano, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów określonych w pkt 1 i 2 tego artykułu, co odbiega od terminów wskazanych w § 1 ust. 1 uchwały Rady Ministrów nr 20 z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (MP. poz. 205). Powyższe odstępianie od ww. terminów nastąpiło zgodnie z § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Należy bowiem zauważyć, iż termin wejścia w życie projektowanych przepisów umożliwi przeprowadzenie przez Prezesa URE zaplanowanych w 2018 r. aukcji wg znowelizowanych przepisów”, po czym sformułował tezę, że „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). Tym samym w opinii Rady Miejskiej w Nowym Stawie treść uzasadnienia Ustawy Nowelizującej i jej

projektu w zasadzie wyklucza, iż faktycznie zaistniały pewne wyjątkowe okoliczności uzasadniające odstępianie od zasady *lex retro non agit*” (uzasadnienie wniosku, s. 16).

Następnie Wnioskodawca, po przypomnieniu, między innymi, że „w niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wprowadzenie danego aktu z mocą wsteczną dotyczy wyłącznie takich regulacji, które nie pogarszają sytuacji prawnej niektórych z jej adresatów:

- Zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić <wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania> (...). Wobec tego retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy (...)” stwierdził, iż „[w] realiach niniejszej sprawy nie można jednak stwierdzić, iż retroaktywne działanie wprowadzonego przepisu Ustawy Nowelizacyjnej poprawiło sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej, nie pogarszając jednocześnie sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy.

Nie można bowiem jedynie oprzeć się na założeniu, zgodnie z którym w przypadku zderzenia dwóch norm zawsze należy stosować przepisy korzystniejsze dla podatnika - podczas gdy zasada regulacji względniejszej może być rozpatrywana wyłącznie odnośnie spraw wszczętych i trwających, ewentualnie spraw nie wszczętych, gdy nowe przepisy przewidują rozwiązania mniej korzystne dla zainteresowanego, a dotyczące sytuacji (zachowań, zdarzeń) zaistniałych przed wejściem w życie nowych przepisów.

Następstwem wprowadzenia kwestionowanej regulacji Ustawy Nowelizacyjnej jest bowiem zmiana opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości (następująca z mocą wsteczną).

Podatek od nieruchomości jest podatkiem rocznym (płatnym w ratach przez cały rok), w ramach którego elementy zobowiązania podatkowego są konkretyzowane poprzez złożenie deklaracji rocznej w terminie do dnia



31 stycznia każdego roku (dla osób prawnych) czy poprzez wydanie przez organ podatkowy decyzji ustalającej (dla osób fizycznych).

Z tego względu zmiana zaskarżonej regulacji Ustawy Nowelizacyjnej dotyka w szczególności samorządy gminne, ponieważ realizują one zadania m.in. ze środków pochodzących z podatku od nieruchomości. Nie można bowiem pominąć faktu, iż - z uwagi na retroaktywny skutek Ustawy Nowelizującej - gminy na terenie całego kraju mają obowiązek zwrotu nadpłaconego podatku za okres od stycznia do czerwca 2018 r., co w znacznym stopniu odbije się na planach budżetowych oraz możliwości realizacji zaplanowanych wydatków w zakresie nowych inwestycji, jak również zaspakajania podstawowych potrzeb lokalnej ludności. Samorządy gminne zostały więc postawione w gorszej pozycji w porównaniu do regulacji pierwotnej - prawo stało się dla nich <pułapką zastawioną przez legislatora> (E. Łętowska, Polityczne aspekty prawa intertemporalnego, w: Państwo, prawo, obywatel., Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki, pod red. J. Łętowskiego, W. Sokolewicz, Wrocław 1989, s. 355).

Bez wątplenia bowiem stan prawny obowiązujący na koniec 2017 r. i na początku 2018 r. determinował gminy, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe, do podjęcia określonych czynności (nierzadko wymagających przygotowań, nakładów, etc.) na podstawie prognoz budżetowych, zakładających znacznie większe wpływy do budżetu, które faktycznie były przez pół roku osiągane. Obecnie natomiast gminy zostały pozbawione tychże wpływów przy jednoczesnym zachowaniu planowanych wydatków na niezmiennym poziomie (często nie jest możliwe przerwanie procesów inwestycyjnych na pewnym etapie)" [uzasadnienie wniosku, s. 16 - 17].

Wnioskodawca zaznaczył, iż „przepisy Ustawy Nowelizującej nie zawierają żadnych rozwiązań umożliwiających gminom dostosowanie się do nowych regulacji, minimalizując w ten sposób negatywne skutki zmiany prawa (gminy niejako zostały zaskoczone takim obrotem spraw). Faktem jest bowiem,

iż w momencie uchwalania budżetów obowiązujące prawo jednoznacznie nakazywało szacować wpływy podatkowe na poziomie tych uzyskanych za 2017 r. Dodać należy, iż Ustawa Nowelizująca nie przewiduje jakiegokolwiek mechanizmu rekompensowania dochodów, które zostały odebrane gminom. Wprowadzony przepis powoduje więc korzystny efekt ekonomiczny tylko dla podatników, a z drugiej strony tworzy bezwzględne zobowiązanie gmin do natychmiastowego zwrotu nadpłat w podatku od nieruchomości” (uzasadnienie wniosku, s. 17 - 18).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wniosku Rada Miejska w Nowym Stawie podkreśliła, iż, w Jej opinii, „stanowienie przepisów retroaktywnych, pogarszających sytuację adresatów norm (w tym wypadku - samorządów gminnych), jest szczególnie trudne do akceptacji, gdy problem rozwiązywany przez te regulacje był niewątpliwie znany ustawodawcy wcześniej (prace legislacyjne w Ministerstwie Energii trwały już w pierwszej połowie 2017 r.) i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Przytoczona wcześniej treść decyzji z dnia 13 grudnia 2017 r., o sygn. SG-Greffe(2017)D/19933 - na którą powołuje się ustawodawca wprowadzając przepis z mocą wsteczną - przewiduje zobowiązanie władz polskich (podjęte jeszcze w 2017 r.), aby zapewnić wejście w życie Ustawy Nowelizującej - 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. Zgodnie z deklaracją Rządu Polskiego, sposobem na poprawienie pozycji przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wytwarzania energii z siły wiatru miała być <zmiana cen referencyjnych dla technologii wiatrowych w aukcjach>, nie zaś doprowadzenie do sytuacji, w której przedsiębiorcy ci będą mieli uprawnienie do ubiegania się o zwrot nadpłaconego podatku. 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.

Powyższa teza Rady Miejskiej w Nowym Stawie jest zgodna z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który podnosi przedmiotową kwestię m.in. w wyrokach:

- z dnia 19 października 1993 r., sygn. K 14/92 (OTK ZU nr 2/1993, poz. 35 - przyp. wł.) - *Konieczne reformy systemu emerytalno-rentowego są dopuszczalne, ale muszą być dokonywane zgodnie z zasadą państwa prawnego. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż naruszenie zasady lex retro non agit nie znajduje usprawiedliwienia, gdy idzie o kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis, nawet w wyjątkowo trudnej, ale przecież przewidywalnej sytuacji budżetu Państwa.*
- z dnia 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93 (OTK ZU nr 1/1994, poz. 6 - przyp. wł.) - *w rozpatrywanej sprawie warunki, o których mowa w orzecznictwie TK nie mogą usprawiedliwiać odejścia od zasady niedziałania prawa wstecz. Nie wystąpiły one nagle. (...) należy stwierdzić, że sytuacja ta znana by/a prawodawcy wcześniej. Regulacje zawarte w zakwestionowanych przepisach można zatem było wprowadzić we właściwym czasie, tj. przed rozpoczęciem roku podatkowego (przed 1 stycznia 1993 r.)*” [uzasadnienie wniosku, s. 18 - 19).

W końcowym fragmencie uzasadnienia wniosku Wnioskodawca stwierdził, że „[z]miany dotyczące podatku od nieruchomości dokonywane przez ustawodawcę, jak również w ramach innych podatków oraz opłat lokalnych, w analogicznym zakresie dotyczą podatników jak również samorządów gminnych. Analizując bowiem dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego

można zauważyć, iż zmiany stanu prawnego powinny prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych. Adresatem zasady *lex retro non agit* są również jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ art. 2 Konstytucji wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko jednostki, a więc obywateli i osób prawnych, ale również jednostek samorządu terytorialnego (...). [...]

Wieńcząc powyższe rozważania, Rada Miejska w Nowym Stawie stoi na stanowisku, iż z przywołanych w niniejszym wniosku okoliczności faktycznych, mając na uwadze bardzo bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wdrożenie zmienionych zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych z mocą wsteczną stanowiło złamanie zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w przepisie art. 2 Konstytucji RP i dekodowanej z niej zasady *lex retro non agit*" (uzasadnienie wniosku, s. 19).

Z *petitum* skargi konstytucyjnej oraz jej uzasadnienia wynika, że Rada Miejska w Nowym Stawie wzorcem kontroli art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej, w zaskarżonym zakresie, uczyniła, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę nieretroaktywności prawa (*zasadę lex retro non agit*).

W związku z powyższym należy zauważyć, iż wyrokiem z dnia 22 lipca 2020 r., w sprawie o sygn. akt K 4/19, Trybunał Konstytucyjny orzekł, między innymi, że „[a]rt. 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) w zakresie, w jakim wprowadził z mocą wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy, jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą nieretroaktywności prawa (*zasadą lex retro non agit*)”, oraz że wskazana norma „traci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (odpis

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., w sprawie sygn. akt K 4/19, przesłany Prokuratorowi Generalnemu przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego).

W uzasadnieniu, wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia z dnia 3 listopada 2015 r., w sprawie o sygn. akt SK 64/13, Trybunał wyjaśnił że „[z]godnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne (w obowiązującej ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przesłankę umorzenia postępowania w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, reguluje przepis art. 59 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, natomiast przesłankę umorzenia w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest zbędne, ujęto w art. 59 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy - przyp. wł.). *Zbędność lub niedopuszczalność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma była już przedmiotem kontroli w innej sprawie co do jej zgodności z Konstytucją. Gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (res iudicata) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Gdy zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka ne bis in idem, prowadząca do uznania orzekania za zbędne. Zasada ne bis in idem wyraża tym samym niedopuszczalność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał (podkr. wł.)*”, oraz przypomniał, iż „*zasada ne bis in idem znajduje zastosowanie nie tylko do samej sentencji, lecz także może odnosić się do ustaleń, jakie poczynił Trybunał w uzasadnieniu wyroku (podkr. wł.)* [...] <Pomimo że uzasadnienie nie posiada mocy powszechnie obowiązującej, niektóre jego fragmenty mogą być nierozzerwalnie powiązane z kształtem oraz treścią sentencji i w tym sensie stanowić jej uzupełnienie. Z uwagi na doniosłość znaczenia zasady

*ne bis in idem dla ochrony stabilności porządku prawnego celowe jest zastosowanie jej do tego rodzaju fragmentów uzasadnień wyroków Trybunału> (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1)” [OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169].*

Między niniejszą sprawą a sprawą Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 4/19 **nie zachodzi** tożsamość podmiotowa (w obu tych sprawach kontrolę konstytucyjności zainicjował inny podmiot) **i, jednocześnie z nią**, tożsamość przedmiotowa, **nie ziszcza się zatem** „ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia” (*vide* - powołany wcześniej fragment uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 64/13).

W związku z powyższym analizy wymaga, czy pomiędzy dwiema wspomnianymi sprawami nie zachodzi **tożsamość przedmiotowa**.

„Gdy (...) w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa (podkr. wł.), ziszcza się (bowiem - przyp. wł.) przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne” (*op. cit.*).

Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt K 4/19 był art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wprowadził z mocą wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 te same ustawy.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie **również** jest art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim „przewiduje on wejście w życie przepisu art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 te same ustawy z mocą wsteczną, tj. od dnia 1 stycznia 2018 r.”.

Powyższe wskazuje na identyczny przedmiot kontroli w obu tych sprawach.

W wyroku w sprawie o sygn. akt K 4/19 Trybunał Konstytucyjny uznał, między innymi, że art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim wprowadził z mocą wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy, jest

niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*).

W niniejszej sprawie Rada Miejska w Nowym Stawie zarzuciła niezgodność art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej, w zaskarżonym zakresie, **również** z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą nieretroaktywności prawa (*zasadą lex retro non agit*).

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że pomiędzy niniejszą sprawą a sprawą o sygn. akt K 4/19, zachodzi identyczność wzorców konstytucyjnych i postawionych zarzutów (naruszenie zasady nieretroaktywności prawa [*zasady lex retro non agit*]).

Dla stwierdzenia przesłanki *ne bis in idem* i tym samym tożsamości przedmiotowej omawianych spraw konieczna jest jeszcze analiza, czy występuje w nich również identyczność zaskarżonych przepisów i **wynik tej analizy musi być pozytywny**, ponieważ od chwili orzekania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 4/19 **brzmienie art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej, w zaskarżonym zakresie, nie uległo zmianie.**

Przechodząc z kolei do uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt K 4/19 nie można nie zauważyć, iż potwierdza ono wątpliwości konstytucyjne podnoszone w niniejszej sprawie.

Wszak w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że „*kwestionowany przepis nie był konieczny (niezbędny) do realizacji lub ochrony ważnych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, Rada Ministrów, wyjaśniając ratio legis kwestionowanego przepisu, wskazała jedynie, że <[o]kreślony w art. 17 pkt 2 projektu ustawy termin wejścia w życie wynika z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, w tym treści decyzji z dnia 13 grudnia 2017 r., sygnatura SG-Grcffe(2017)D/19933> (druk sejmowy nr 2412/VIII kadencja, s. 32). Powyższe prowadzi do wniosku, że celem planowanych zmian wprowadzonych kwestionowanym przepisem nie była ochrona wartości*

*konstytucyjnych, lecz chodziło o zmniejszenie kosztów grupy przedsiębiorców zajmujących się produkcją energii z wykorzystaniem elektrowni wiatrowych przez obniżenie podatku od nieruchomości. (...)*

*Wobec tego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zobowiązania międzynarodowe czy też wynikające z prawa Unii Europejskiej co do zasady nie mogą prowadzić do naruszenia zasady *lex retro non agit*, która jest fundamentalną zasadą konstytucyjną w polskim porządku prawnym. Na organach polskich władz ciąży obowiązek przestrzegania tej zasady również w stosunkach międzynarodowych i w ramach uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, czego wymaga zasada praworządności” po czym wyjaśnił, że „[z]mniejszenie podatku od nieruchomości w odniesieniu do elektrowni wiatrowych z mocą wsteczną jest z pewnością korzystne dla zobowiązanych do płacenia tego podatku, ale pogorszyło sytuację gmin, których budżety ten podatek zasilał. Podatek od nieruchomości jest podatkiem rocznym (płatnym w ratach przez cały rok), w ramach którego elementy zobowiązania podatkowego są konkretyzowane poprzez złożenie deklaracji rocznej w terminie do 31 stycznia każdego roku (dla osób prawnych) czy poprzez wydanie przez organ podatkowy decyzji ustalającej (dla osób fizycznych). Zmiana definicji budowli i definicji elektrowni wiatrowej z mocą wsteczną spowodowała, że gminy zostały pozbawione części swoich dochodów, a dodatkowo zobowiązane są do zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości pobranego za posesje na ich terenie elektrownie wiatrowe za okres od stycznia do czerwca 2018 r. Uszczuplenie dochodów gmin z podatku od nieruchomości spowodowało problemy z pokryciem przewidywanych wydatków, przede wszystkim związanych z realizacją zadań własnych, a wnioskodawcy wykazali, że prowadzi to, zwłaszcza w małych gminach, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe, do pogorszenia jakości życia ich mieszkańców.*

*Stan prawny obowiązujący na koniec 2017 r. i na początku 2018 r. determinował gminy, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe,*



*do podjęcia określonych czynności na podstawie prognoz budżetowych zakładających znacznie większe wpływy do budżetu, faktycznie przez pół roku osiągnane. Obecnie gminy zostały pozbawione tychże wpływów przy jednoczesnym zachowaniu planowanych wydatków na niezmiennym poziomie.*

*Jednocześnie ustawa nowelizująca nie zawiera żadnych rozwiązań umożliwiających gminom dostosowanie się do nowych regulacji, minimalizując w ten sposób negatywne skutki zmiany prawa. W momencie uchwalania budżetów obowiązujące prawo jednoznacznie nakazywało szacować wpływy podatkowe na poziomie tych uzyskanych za 2017 r. Ustawa nowelizująca nie przewiduje też żadnego mechanizmu rekompensowania dochodów, które zostały odebrane gminom. Wprowadzony przepis powoduje więc korzystny efekt ekonomiczny dla tych podatników, którzy są właścicielami elektrowni wiatrowych, ale uszczupla budżety gmin, na których terenie znajdują się takie elektrownie, co utrudnia realizację przez nie zadań własnych na dotychczasowym poziomie, a przez to negatywnie wpływa na jakość życia ich mieszkańców.*

*Ustawodawca mógł obniżyć podatek od nieruchomości w odniesieniu do elektrowni wiatrowych, chociażby wcześniej uchwalając ustawę nowelizującą albo przewidując dla gmin odpowiedni mechanizm rekompensat. Rządowy proces legislacyjny nad ustawą nowelizującą rozpoczął się 28 czerwca 2017 r., a zatem prace legislacyjne w Ministerstwie Energii nad tą ustawą musiały rozpocząć się na początku 2017 r. Zakładany przez ustawodawcę cel kwestionowanego przepisu mógł być zatem osiągnięty bez użycia przepisów działających wstecz” (op. cit.).*

*W konkluzji uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 4/19 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą wypracowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki wyjątkowo uzasadniające zgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego wstecznie działających przepisów prawnych. Ustawodawca wprowadził bowiem z mocą wsteczną przepisy ściśle związane z prawem daninowym w sytuacji, gdy nie było to konieczne, nie zachowując przy tym zasady*

*proporcjonalności i pogarszając sytuację finansową gmin, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe. Gmina nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości, wobec czego niewłaściwe byłoby odnoszenie do niej wprost konstytucyjnych zasad prawa daninowego, jednakże w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej, gmina, choć uczestniczy w sprawowaniu tej ostatniej, jest jednocześnie zależna od ustawodawcy, który określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Unormowania ustawowe dochodów jednostek samorządu terytorialnego muszą nie tylko być zgodne ze standardami wyrażonymi w art. 167 Konstytucji, ale również z innymi przepisami konstytucyjnymi, w tym zasadą lex retro non agit, będącą składową zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Ustawodawca zaskoczył gminy zmianą prawa pociągającą za sobą obniżenie ich dochodów z mocą wsteczną. Nie jest trafny argument, że gminy mogły obserwować proces legislacyjny i wówczas nie zostałyby zaskoczone zmianą prawa. Po pierwsze, gminy nie mają prawnego obowiązku monitorowania procesu legislacyjnego. Po drugie, przepis nadający moc wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej pojawił się na końcowym etapie rządowego procesu legislacyjnego. Po trzecie, wprowadzona z mocą wsteczną zmiana wprost odnosiła się do prawa budowlanego i ustawy o inwestycjach, a ten obszar wymaga planowania. Skoro od 1 stycznia 2017 r. obowiązywała regulacja prawna korzystna dla gmin w zakresie dochodów z podatku od nieruchomości i do końca roku nie uległa ona zmianie, to miały one nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek planować swoje wydatki odpowiednio do zwiększonych dochodów, zakładając, że ustawodawca nie zmieni przepisów, które dopiero co ustanowił. Po czwarte, ustawodawca mógł ustanowić kwestionowane przepisy wcześniej bez potrzeby wprowadzania ich z mocą wsteczną. Podmioty prawa nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji przedłużającego się procesu legislacyjnego” (op. cit.).*

Reasumując należy przyjąć, że w obu omawianych sprawach (sprawa Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 4/19 oraz sprawa Trybunału Konstytucyjnego zainicjowana wnioskiem Rady Miejskiej w Nowym Stawie o sygn. akt K 19/19) zachodzi **tożsamość przedmiotowa**. Tym samym ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli zgodności art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej 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.” z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*), na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec zbędności wydania orzeczenia.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego