

Kobylnica, 31 maja 2019 r.

Wnioskodawca:

Rada Gminy Kobylnica

ul. Główna 20

76-251 Kobylnica

*reprezentowana przez pełnomocnika:*

adw. Agatę Szrek

(pełnomocnictwo w załączeniu)

*adres do korespondencji:*

Agata Szrek

KSSP Kuryło Sudolski Szrek sp.k.

ul. Kościuszki 29, Bud. B, II p.

50-011 Wrocław

Organ, który wydał akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

**WNIOSEK**

*o zbadanie zgodności przepisu ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*

Na podstawie przepisu art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP) oraz art. 33 ust. 1 pkt 3, art. 36 i art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.), działając w imieniu Rady Gminy Kobylnica na mocy uchwały z dnia 12 kwietnia 2019 r., nr VIII/72/2019 i udzielonego mi pełnomocnictwa nr OA.077.58.2019 przez Wójta Gminy Kobylnica

wnoszę o

zbadanie czy przepis art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1276, dalej: Ustawa Nowelizująca) - 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. - jest zgodny z przepisem art. 2 Konstytucji RP w

szczegółności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą nieretroaktywności prawa, wywodzonymi z tego przepisu Konstytucji.

## UZASADNIENIE

### I. Legitymacja do złożenia wniosku

Trybunał Konstytucyjny – odpowiednio do przepisu art. 188 pkt 1 Konstytucji RP - orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP. Z kolei, zgodnie z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, *z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego, wystąpić mogą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*. Ustęp 2 tego przepisu stanowi natomiast, iż *podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania*.

Stosownie do treści art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), uzasadniając legitymację do złożenia niniejszego wniosku, wskazując, że Rada Gminy Kobylnica jest na mocy przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.) organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z kolei z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia z dnia 13 listopada 2003 r o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 Nr 203 poz. 1966 z późn. zm.) źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatku od nieruchomości. Przepisami art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 Ustawy Nowelizującej wprowadzono zmiany właśnie w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych poprzez modyfikację przedmiotu opodatkowania jakim są „budowle”. Tym samym należy uznać, iż kwestionowana ustawa *dotyczy spraw objętych zakresem działania* Rady Gminy Kobylnica, co wypełnia dyspozycję przepisu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie, w związku z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.) Rada Gminy Kobylnica jest wyłącznie uprawniona do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji Rady Gminy Kobylnica, czyli między innymi w sprawach wniosków, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe w dniu 12 kwietnia 2019 r. Rada Gminy Kobylnica przyjęła uchwałę nr VIII/72/2019 w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności niektórych przepisów Ustawy Nowelizującej z art. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy Kobylnica powierzyła wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Kobylnica (w tym także upoważniła Wójta Gminy Kobylnica do ustanawiania i odwoływania przedstawicieli oraz pełnomocników).

Dodatkowo jednak poparcie dla działań Rady Gminy Kobylnica związanych ze skierowaniem przedmiotowego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zgłosiły takie podmioty jak:

- Rada Gminy Wicko w stanowisku nr 1/2018 z dnia 14 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Gniewno w stanowisku nr 01/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Płużnica w stanowisku nr 01/2018 z dnia 21 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Potęgowo w oświadczeniu nr 01/2018 z dnia 23 sierpnia 2018 r.;
- Rada Miejska w Korszach w uchwale nr LV/352/2018 z dnia 23 sierpnia 2018 r.;
- Rada Miejska w Sztumie w stanowisku z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Breżno w oświadczeniu nr 1/08/2018 z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
- Rada Miejska w Wolinie w stanowisku nr 1/2018 z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Suwałki w stanowisku z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Sławno w uchwale nr LXI/457/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Ustka w stanowisku z dnia 29 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Bakalarzewo w stanowisku z dnia 30 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Przerośl w stanowisku nr 1/2018 z dnia 30 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Nowe Ostrowy w uchwale nr XLIV/343/2018 z dnia 30 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Filipów w stanowisku nr 1/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r.;
- Rada Gminy Postomno w stanowisku nr 1/2018 z dnia 4 września 2018 r.;
- Rada Gminy Ustronie Morskie w uchwale nr XLV/377/2018 z dnia 6 września 2018 r.;
- Rada Gminy Mikołajki Pomorskie w stanowisku nr 1/2018 z dnia 7 września 2018 r.;
- Rada Gminy Słupsk w uchwale nr XLVII/586/2018 z dnia 12 września 2018 r.;
- Rada Gminy w Będzinie w stanowisku z dnia 17 września 2018 r.;
- Rada Miejska w Kisielicach w uchwale nr XXXVI/284/2018 z dnia 19 września 2018 r.;

## II. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli jest przepis 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.

Zasadniczo bowiem Ustawa Nowelizująca (zgodnie z art. 17) weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- części przepisów dotyczących instalacji odnawialnych źródeł energii, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2018 r. (tj. art. 1 pkt 1 lit. c, pkt 15 lit. b, pkt 16, 25, 26, pkt 29 lit. d tiret drugie, pkt 33 lit. e w zakresie dodawanego art. 74 ust. 9, pkt 34 lit. b, pkt 50 i 51 omawianej ustawy);
- przepisów wpływających w szczególności na wysokość obciążeń w podatku od nieruchomości, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r. (tj. art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 omawianej ustawy).

Przepisy art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 Ustawy Nowelizującej przewidują odpowiednio, że:

- art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm, dalej: UPB) otrzymuje brzmienie: *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;*
- załącznik do UPB wiersz „Kategoria XXIX – wolno stojące kominy i maszty oraz elektrownie wiatrowe” otrzymuje brzmienie: *Kategoria XXIX – wolno stojące kominy i maszty oraz części budowlane elektrowni wiatrowych;*
- art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961) otrzymuje brzmienie: *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);*

Mając na uwadze, iż ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w art. 1a ust. 1 pkt 2 (Dz.U. 1991 Nr 9 poz. 31 z późn. zm., dalej UPIOL), definiując przedmiot opodatkowania jakim jest budowla odnosi się bezpośrednio do „przepisów prawa budowlanego”, to – uwzględniając wytyczne zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09 - dokonane powyżej zmiany legislacyjne wprost wpływają na wysokość obciążeń podatkowych w podatku od nieruchomości. Zmiany te zmodyfikowały przedmiot opodatkowania jakim były w 2017 r. elektrownie wiatrowe niejako przywracając zasady ich opodatkowania sprzed 1 stycznia 2017 r. (ponownie bowiem opodatkowaniu podlegają tylko części budowlane i fundamenty elektrowni, a nie cały obiekt). Zgodnie zresztą z uzasadnieniem do Ustawy Nowelizującej (druk 2142, sejm.gov.pl):

- *zmiana przewidziana w art. 3 pkt 1 projektu dotyczy nadania nowego brzmienia definicji elektrowni wiatrowej. Dzięki temu będzie możliwe dokonanie wyraźnego rozgraniczenia elementów technicznych od budowli, na którą składa się maszt i fundament elektrowni wiatrowej. Integralną częścią opisywanej zmiany w obszarze podatku od nieruchomości dla elektrowni wiatrowych są zmiany przewidziane w art. 2 pkt 1 i 6 projektu, w zakresie zmian definicji budowli i załącznika do ustawy – Prawo budowlane;*
- *propozycje zawarte w art. 2 polegają na zmianie ustawy – Prawo budowlane i stanowią konsekwencję zmian wprowadzonych w art. 3. W projekcie przewiduje się przywrócenie brzmienia definicji budowli zawartej w ustawie – Prawo budowlane, obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy o inwestycjach. Ponadto projektuje się zmiany w załączniku do ustawy – Prawo budowlane, gdzie w tabeli w wierszu „Kategoria XXIX” wymienione zostaną części budowlane elektrowni wiatrowych;*

Również zgodnie z *informacją o ustawie z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (źródło: prezydent.pl) celem Ustawy Nowelizującej jest zmiana zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych (zmiana definicji budowli).

Istotny w niniejszej sprawie jest fakt, iż prace nad powyższymi zmianami trwały już w 2017 r. (pierwsze publiczne informacje pochodzą z czerwca). W początkowej fazie projektu Ustawy Nowelizacyjnej (projekt 2.6 z dnia 16 czerwca 2017 r., legislacja.rcl.gov.pl), m.in. podczas uzgodnień i konsultacji publicznych, ów projekt nie zakładał zmiany definicji „elektrowni wiatrowej” i „budowli” poprzez wprowadzenie przepisów o skutku retroaktywnym. Wejście w życie powyższych przepisów było wówczas określone z mocą obowiązującą na okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustawa wejdzie w życie - zgodnie z art. 6 ust. 3 UPIOL - co zakładano pierwotnie na dzień 1 września 2017 r.

Przedmiotowy projekt ustawy nie został jednak nawet złożony w Sejmie RP przed końcem 2017 r. Tym samym - na etapie prac przedsejmowych w ramach Stałego Komitetu Rady Ministrów - wprowadzono poprawki do Ustawy Nowelizującej (projekt 2.7 z dnia 10 stycznia 2018 r., legislacja.gov.pl) zakładające

wejście w życie przedmiotowych przepisów na dzień następujący po dniu ogłoszenia ustawy (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.).

Wyjaśniając *ratio legis* przedmiotowej regulacji, Rada Ministrów – w uzasadnieniu projektu Ustawy Nowelizującej – stwierdziła, 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-Groffe(2017)D/19933.*

Jeszcze przed złożeniem projektu ustawy w Sejmie RP, problem wstecznego działania zaskarżonego przepisu został zauważony przez Podsekretarza Stanu Ministerstwa Finansów, który pismem z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. PG2.6050.4.2018, zgłosił swoje uwagi odnośnie projektu Ustawy Nowelizującej. W jego opinii *nowe brzmienie* (wprowadzonego przepisu ze skutkiem retroaktywnym) *spowoduje wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości urzędzeń technicznych, co spowoduje zmniejszenie wartości budowli do opodatkowania, a tym samym zmniejszenie dochodów gmin z tego tytułu. Dlatego też, zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w ramach punktu 6 OSR Wpływ na sektor finansów publicznych, w tabeli oraz pozycji Informacje dodatkowe, należy oszacować stosownie skutki finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego, dokonać ich prezentacji wraz z opisem, oraz wskazać ewentualne źródła sfinansowania powstałych niedoborów. Konieczność ta jest istotna zwłaszcza w kontekście proponowanego wejścia w życie z mocą wsteczną (1 stycznia 2018 r.) przepisów skutkujących zmniejszeniem opodatkowania elektrowni wiatrowych, w sytuacji uwzględnienia dochodów z opodatkowania elektrowni wiatrowych w całości w uchwalonych budżetach gmin na 2018 r. (...) projekt wymaga skierowania do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.*

Dopiero w dniu 26 marca 2018 r. do Sejmu RP wpłynął projekt Ustawy Nowelizującej, *dotyczący zapewnienia pełnej zgodności przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, do czego strona polska zobowiązała się wobec Komisji Europejskiej w procedurze notyfikacyjnej w sprawie SA. 43697 (20 15/N) - Polski system wspierania rozwoju OZE oraz zwolnienia dla użytkowników energochłonnych* (źródło: sejm.gov.pl). Projekt stanowił początkowo przedmiot prac sejmowej Komisji do spraw Energii i Skarbu Państwa.

Kwestia retroaktywnego skutku zaskarżonego przepisu zawartego w projekcie Ustawy Nowelizacyjnej była w zasadzie od początku podnoszona w trakcie obiegu sejmowego. Wątpliwości odnośnie przedmiotowej regulacji wyraził Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w przedstawionej opinii z dnia 23 kwietnia 2018 r., uznając, iż wprowadzenie przedmiotowych regulacji (...) *może narazić JST na dodatkowe wydatki. Historyczne doświadczenia samorządów w tym zakresie (np. dotyczące elektrowni wiatrowych lub urzędzeń podziemnych) przemawiają na ich niekorzyść. ZGWRP wnosi*

*zatem o zmianę terminu wejścia w życie tej części ustawy na 1 stycznia 2019 r. lub wprowadzenie rekompensat dla samorządów za należne, a utracone dochody.*

Następnie, wspomniana kwestia była dyskutowana podczas:

- I czytania na posiedzeniu Komisji Energii i Skarbu Państwa (25 kwietnia 2018 r.);
- prac podkomisji nadzwyczajnej (8 maja 2018 r.);
- prac Komisji Energii i Skarbu Państwa nad sprawozdaniem dodatkowym (25 maja 2018 r.);

Szczególnie mocno swoje wątpliwości odnośnie przedmiotowej regulacji sygnalizowali przedstawicielom Ministerstwa Energii i Ministerstwa Finansów (podczas posiedzenia Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa w dniu 23 maja 2018 r.) posłowie oraz prawnicy z Biura Legislacyjnego Sejmu, postulując konieczność oceny skutków prawnych oraz oszacowania skutków finansowych, jakie dla stabilności budżetów jednostek samorządów terytorialnych w 2018 r. (a tym samym wykonywania zadań publicznych przez organy jednostek samorządów terytorialnych) przyniesie retroaktywne obowiązywanie wprowadzanych przepisów art. 17 pkt 2 Ustawy Nowelizującej. Na podstawie transkrypcji tegoż posiedzenia można stwierdzić, iż przedstawiciel Ministerstwa Energii (wnioskodawcy) nawet nie próbował uzasadnić konieczności wywarcia skutku retroakcyjnego przez Ustawę Nowelizującą w obszarze prawa podatkowego:

Legislator Mariusz Przerwa:

*Panie przewodniczący, mamy pytanie do pkt 2. Otóż, ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia z mocą od 1 stycznia 2018 r. zatem mamy do czynienia z retroaktywnością. Chcielibyśmy zwrócić uwagę na to, że na temat retroaktywności jest dość bogate orzecznictwo i nie powinno się takich przepisów zamieszczać. Powyższa zasada nie ma charakteru absolutnego, natomiast prosilibyśmy wnioskodawców o ratio legis wprowadzenia przepisu z mocą wsteczną, ponieważ ten przepis dotyczy zmiany definicji obiektu budowlanego i może mieć wpływ na wysokość podatku określonego od nieruchomości dla elektrowni wiatrowych, co wiąże się również z wysokością wpływu do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Prosimy stronę rządową o przedstawienie ratio legis wprowadzenia przepisu z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. Dziękuję bardzo. (...)*

Sekretarz stanu w ME Grzegorz Tobiszowski:

*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 włodarzy miast, którzy w sporze z rządem chcą osiągnąć pewne rozstrzygnięcia. Myślę, że po dzisiejszej prezentacji na Radzie Ministrów warto, żeby parlamentarzyści przyjrzeni się, jak dzięki uszczelnieniu podatkowemu wzrosły przychody z podatków w samorządach. Samorządy 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. Dziękuję.*

W trakcie II czytania odbywającego się dnia 5 czerwca 2018 r., Komisja do spraw Energii i Skarbu Państwa wprowadziła do projektu Ustawy Nowelizacyjnej poprawki doprecyzowujące zasady prowadzenia kontroli przez pracowników Urzędu Regulacji Energetyki, modyfikujące zasady obliczania opłaty OZE oraz zmieniające przepisy przejściowe oraz techniczno-legislacyjne. Wprowadzone zmiany nie dotyczyły jednak kwestii wejścia w życie zaskarżonego przepisu z mocą wsteczną.

Z dniem 7 czerwca 2018 r. – po zakończeniu III czytania - Sejm uchwalił Ustawę Nowelizującą w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2412) przekazując ją następnie na ręce Marszałka Senatu RP.

Po skierowaniu Ustawy Nowelizacyjnej do Marszałka Senatu do Wysokiej Izby zaczęły napływać liczne prośby o rozważenie zasadności mocy wstecznej nowelizacji. Swoje wątpliwości wyraziły podmioty takie jak m.in.:

- Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pismem z dnia 15 czerwca 2018 r., adresowanym do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Stanisława Karczewskiego;
- Wójt Gminy Słupsk w piśmie z dnia 11 czerwca 2018 r., adresowanym do Senatora Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Jana Maria Jackowskiego;
- Wójt Gminy Kuczbork Osada w piśmie z dnia 13 czerwca 2018 r., adresowanym do Senatora Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Jana Maria Jackowskiego;
- Wójt Gminy Wróblew w piśmie z dnia 18 czerwca 2018 r., adresowanym do Senatora Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Michała Seweryńskiego;



- Burmistrz Miasta i Gminy Gołańcz w piśmie z dnia 25 czerwca 2016 r., sygn. FIN 3120.2.2018.EL adresowanym do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Stanisława Karczewskiego.

Szczególnie istotne wydają się zastrzeżenia kierowane przez Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zawarte w piśmie z dnia 15 czerwca 2018 r.: *Wyjątek przyjęty w art. 17 pkt 2 ustawy, w myśl którego art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r., zakłada retroaktywne działanie prawa. Wyjaśniając ratio legis art. 17 pkt 2, Rada Ministrów stwierdziła w uzasadnieniu projektu ustawy, że „określony” (w tym przepisie) 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”. Wymaga podkreślenia, że stanowisko rządu można uznać za przekonywujące o tyle, o ile zostałby dotrzymany pierwotny termin wejścia w życie ustawy, tzn. 1 stycznia 2018 r. Skoro ustawa została uchwalona 7 czerwca 2018 r., to treść powołanej wyżej decyzji nie usprawiedliwia takiego wywiązania się „z przyjętych zobowiązań międzynarodowych”, które prowadzi do naruszenia zasady lex retro non agit. (...) Wyrażam przekonanie, że przedstawione wyżej wątpliwości i argumenty przyczynią się do przeprowadzenia w Senacie wnikliwej analizy skutków prawnych i finansowych, jakie wywoła art. 17 pkt 2 uchwalonej przez Sejm w dniu 7 czerwca 2018 r. ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.*

W dniu 20 czerwca 2018 r. Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisji Środowiska (kontynuując posiedzenie kolejno w dniu 26 czerwca 2018 r.) rozpatrywała poszczególne przepisy Ustawy Nowelizującej, czego następstwem było wydanie opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu (druk nr 840). Zgodnie z przedmiotową opinią – w zakresie regulacji zaskarżonych przez Radę Gminy - wobec wątpliwości co do zgodności przepisu art. 17 pkt 2 Ustawy Nowelizującej z Konstytucją RP zaproponowano zastosowanie odpowiedniego vacatio legis wraz z wprowadzeniem przedmiotowej regulacji z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r.

Niemniej jednak w dniu 29 czerwca br. Senat Rzeczypospolitej Polskiej przyjął Ustawę Nowelizacyjną bez żadnych poprawek, a następnie przekazał ją Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, który podpisał ją w dniu 29 czerwca 2018 r. Tego samego dnia została ona również opublikowana w Dzienniku Ustaw.

Ostatecznie zatem – 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 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.

### III. Wzorzec kontroli

Rada Gminy Kobylnica stoi na stanowisku, iż będący przedmiotem kontroli przepis 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 od dnia 1 stycznia 2018 r. - jest niezgodny z wzorcem kontroli wyrażonym art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej* i wynikającą z tego przepisu zasadą *lex retro non agit*.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona bezpośrednio w art. 2 Konstytucji RP, obejmuje zbiór zasad odzwierciedlających ideę demokratyzmu. Na ów zasadę składa się wiele różnych elementów - zasad szczegółowych - przy czym są one wyrażane w uregulowaniach konstytucyjnych nie tylko wprost (jak np. zasada prawa do sądu - art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ale i wywodzone z jej zapisów w drodze wniosku. Artykuł 2 Konstytucji RP traktuje się więc również jako *zbiórcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały expressis verbis wyrażone w pisany tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P 4/98).

Zawierający klauzulę demokratycznego państwa prawnego przepis art. 2 Konstytucji RP należy do tych fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i najbardziej charakterystyczne cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Dla organów władzy publicznej stanowi on niezwykle ważną dyrektywę w zakresie stanowienia i stosowania prawa w zgodzie ze standardami tego typu państwa. Dlatego też może on nadal stanowić podstawę do wywodzenia - niewyrażonych w Konstytucji RP wręcz - zasad konstytucyjnych działania tych organów, jak to już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie miało miejsce (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98).

Podstawą owych reguł i zasad jest uznanie, iż *demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa* (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97). Z tego względu w pierwszej kolejności z zasady demokratycznego państwa prawnego należy wyszczególnić zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa - zasada pewności prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada pewności prawa określana jest jako fundament konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99; 28 czerwca 2017 r., sygn. P 63/14). *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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02; 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07). Jednocześnie w ocenie Trybunału Konstytucyjnego: *chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym kontekście zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady pacta sunt servanda, nakazującej dotrzymywania zawartych umów* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12).*

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (również jako zasada lojalności państwa) jest ściśle związana z bezpieczeństwem prawnym. Wyraża się ona *w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla podmiotów prawa i aby mogły one układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie narażą się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się również, iż choć zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji RP, to jednak należy niewątpliwie do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99). Zasada ta, szczególnie ważna w odniesieniu do prawa danin publicznych, zakłada pewność prawa - pojmowaną oczywiście nie jako jego nieraz trudną do osiągnięcia stabilność i niezmiennność, lecz jako zespół cech umożliwiających przewidywanie konsekwencji działań jednostek i działań organów państwa. Jej istotą jest zakaz tworzenia przez ustawodawcę „pułapek” na adresatów przepisów prawnych, formułowania obietnic bez pokrycia, jak również nieoczekiwanego wycofywania się przez państwo z wcześniej ustalonych reguł postępowania (tak np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94 oraz z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. P 9/15).

Zasada ta ma własną treść normatywną, dekodowaną w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a jednocześnie stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych - w szczególności zasady prawidłowej legislacji, zasady ochrony interesów w toku, zakazu tworzenia uprawnień pozornych, nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* czy zasady *lex retro non agit*

(wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09; 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, a także powołane tam orzecznictwo).

Należy zatem stwierdzić, iż zasada demokratycznego państwa prawnego stała się podstawą konstytucjonalizacji zasady *lex retro non agit*, która jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych oraz niezwykle istotnym, naczelnym elementem porządku prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96). Polega ona na zakazie stanowienia nie tylko przepisów prawnych, ale i norm prawnych, nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed ich wejściem w życie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2001 r., sygn. K 27/01).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden ze składników zasady demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej w art. 2 ustawy zasadniczej. Naruszenie tego zakazu przez przepisy ustawy zwykłej powoduje – pomijając sytuacje wyjątkowe – uznanie takich przepisów za sprzeczne z Konstytucją RP. Zasada *lex retro non agit* działa w szczególnie silny sposób w tych dziedzinach prawa, gdzie jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa. Do takich dziedzin, obok prawa karnego, Trybunał Konstytucyjny zalicza prawo daninowe (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09).

Normatywnie rozumiana zasada nieretroakcji uznawana jest za zasadę szczególnie doniosłą - podstawową, naczelną, fundamentalną. Treść zasady *lex retro non agit* jest ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczasowy dorobek Trybunału Konstytucyjnego w tej materii został szczegółowo podsumowany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, mianowicie:

- *Po pierwsze, omawiając istotę zasady niedziałania prawa wstecz, Trybunał wyjaśniał, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych” (orzeczenie z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., cz. I, poz. 2). (...) Z tego wynika, że: „Istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać «na przyszłość», wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. (...);*
- *Po drugie, Trybunał podkreślał, że niedopuszczalne jest retroaktywne działanie przepisów prawa karnego materialnego. W ocenie Trybunału: „W tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny, o czym jednoznacznie przesądza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stanowienie norm retroaktywnych jest też niewskazane w dziedzinie prawa daninowego” (por. np. orzeczenia TK z: 8 listopada 1989 r., sygn. K 7/89, OTK w 1989 r. poz. 8; 7 grudnia 1993 r.,*

- sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; 29 marca 1994 r., sygn. K 13/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 6; 15 marca 1995 r., sygn. K 1/95, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 7) (...);*
- *Po trzecie, Trybunał wskazywał, że nie można wykluczyć wyjątku od zasady niedziałania prawa wstecz w sferze regulacji mających wpływ na działalność gospodarczą, a także w tych sferach stosunków społecznych, w których jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa. Podkreślał też, że wyjątkowo retroaktywność może być akceptowana w sferze stosunków społecznych regulowanych przez prawo cywilne (por. wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 i powołane tam orzecznictwo).*
  - *Po czwarte, Trybunał dopuszczał również retroaktywność w wypadku, „gdy jest ona konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji”. (...);*
  - *Po piąte, Trybunał podkreślał konieczność odróżnienia zakazu retroakcji od problemu retrospektywności stanowiącej pozorną retroaktywność. Przypomniał, że w orzeczeniu z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86 (OTK w 1986 r. poz. 1) oraz w orzeczeniu z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, wyraził pogląd, że: „następstwa zdarzeń prawnych zaistniałych pod rządami dawnych przepisów, należy też według nich oceniać, jednakże gdy następstwa te trwają nadal, to w odniesieniu do tego nowego odcinka czasu oceniać je należy już według norm nowej ustawy. O ile więc zdarzenia zapoczątkowane pod rządami dawnych przepisów mają charakter ciągły i trwają nadal, stosuje się do nich przepisy nowe. Naruszenie zasady retroaktywności następowaloby wówczas, gdyby ustawie nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie”. (...)*
  - *Po szóste, Trybunał przypomniał, że istota zasady *lex retro non agit* stanowiącej składnik zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, „polega na tym, aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie”. (...).*

Konkludując powyższe rozważania w zakresie istoty zasady *lex retro non agit* wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Rada Gminy Kobylnica uznaje, iż:

- ustawodawca nie powinien ustanawiać norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych czy zakończonych przed ich wejściem w życie, bowiem zasadą jest, że prawo powinno działać „na przeszłość”,
- stanowienie norm retroaktywnych jest szczególnie niewskazane w szeroko pojętym prawie daninowym,
- odstąpienie od zasady nieretroakcji jest możliwe, ale wyłącznie po spełnieniu konkretnych warunków oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach,

- takim wyjątkiem jest konieczność urzeczywistniania lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych, przy czym wartości te muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji,
- należy odróżnić zakaz retroakcji (rozumiany jako nadawanie ustawie mocy obowiązującej wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tej ustawy w życie”) od retrospektywności przepisów, bowiem zakazem objęta jest tylko retroaktywność.

Mając na uwadze powyższe Rada Gminy Kobylnica stwierdza, iż 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.

Mając jednak na uwadze, iż *zakaz ustanawiania retroaktywnego prawa nie ma charakteru bezwzględnie absolutnego* (wyrok powyższy oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., sygn. K 12/00), należy jeszcze rozważyć czy w przedmiotowej sprawie wystąpiły usprawiedliwione wyjątki od zasady *lex retro non agit*. W dotychczasowym zbiorze orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił i doprecyzował kryteria dopuszczalności wstecznego działania przepisów, wskazując, iż w szczególnych sytuacjach przepisy ze skutkiem retroaktywnym można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, pod warunkiem jednak przestrzegania poniższych zasad:

- gdy jest to konieczne do realizacji wartości konstytucyjnej uznanej w danym wypadku za ważniejszą od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07; 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05; 18 października 2006 r., sygn. P 27/05; 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07; 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00),
- gdy wprowadzane regulacje poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08; 25 września 2000 r., sygn. K 26/99; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05).

W przypadku pierwszego wyjątku Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje dotychczasowe stanowisko w cytowanym już wyroku z dnia 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17 stwierdzając: *Po trzecie, Trybunał wskazywał, że nie można wykluczyć wyjątku od zasady niedziałania prawa wstecz w sferze regulacji mających wpływ na działalność gospodarczą, a także w tych sferach stosunków społecznych, w których jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa. Podkreślał też, że*

*wyjątkowo retroaktywność może być akceptowana w sferze stosunków społecznych regulowanych przez prawo cywilne (por. wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08 i powołane tam orzecznictwo). Po czwarte, Trybunał dopuszczał również retroaktywność w wypadku, „gdy jest ona konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji”. Jako przykład takiej wartości wskazywał sprawiedliwość społeczną (wyroki z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85, 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27, por. też wyrok z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37 oraz wyrok z 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 96 i orzeczenie z 24 lipca 1990 r., sygn. K 5/90, OTK w 1990 r., cz. I, poz. 4).*

W opinii Rady Gminy w niniejszej sprawie nie sposób wskazać okoliczności, które w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego usprawiedliwiałyby odstępstwo od zasady *lex retro non agit*. W szczególności Rada Gminy Kobylnica 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-Grcffe(2017)D/19933.*

Analiza powyższej decyzji notyfikacyjnej z dnia 13 grudnia 2017 r., sygnatura SG Greffe(2017)D/19933 doprowadziła Radę Gminy 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.

Zgodnie bowiem z pkt 152 przedmiotowej decyzji Komisji Europejskiej: *the Polish authorities committed that they intend to amend the definition of „the structure” and that this amendment will be adopted in the same act together with the proposed amendments of the RES Act. Pursuant to the proposed amendment the definition of “the structure” will be brought to its previous wording, hence the real property tax with respect to wind farms will be assessed according to the rules in force before 1 January 2017. Furthermore, the Polish authorities committed that the amendments of the RES Act – including*

*the amendment of the real property tax – no later than 1 January 2018. 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. [tłumaczenie własne: 152. Władze polskie zobowiązały się, że zmienią definicję "budowli" (elektrowni wiatrowej - przyp. własny) i że ta poprawka zostanie przyjęta w tym samym akcie wraz z 31 proponowanymi zmianami w ustawie o OZE. Zgodnie z proponowaną zmianą definicja "budowli" zostanie przywrócona do poprzedniego brzmienia, stąd podatek od nieruchomości w odniesieniu do farm wiatrowych zostanie oceniony zgodnie z zasadami obowiązującymi przed 1 stycznia 2017 r. Ponadto władze polskie zobowiązały się, że polski rząd doloży wszelkich starań, aby zapewnić wejście w życie nowelizacji ustawy o OZE - w tym zmiany podatku od nieruchomości - nie później niż 1 stycznia 2018 r. Polskie władze zobowiązały się, że jeżeli z jakiegokolwiek powodu, niezależnych od rządu polskiego, przepisy dotyczące podatku od nieruchomości nie zostaną wprowadzone w ustawie o OZE na czas, ceny referencyjne dla technologii wiatrowych w aukcjach, które mają się odbyć w 2018 r., zostaną zmienione w celu uwzględnienia wyższych obciążeń podatkowych.]*

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.

Należy podkreślić, iż także w uzasadnieniu Ustawy Nowelizującej w zasadzie brak jest wytłumaczenia 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 ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205). Powyższe odstępnie 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.*

Mając na uwadze powyższe 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 Gminy Kobylnica treść uzasadnienia Ustawy Nowelizującej i jej projektu w zasadzie wyklucza, iż faktycznie zaistniały pewne wyjątkowe okoliczności uzasadniające odstępianie od zasady *lex retro non agit*.

Dodatkowo, 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" (powołane orzeczenie w sprawie o sygn. K 5/90). 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 (por. wyrok z 25 września 2000 r., sygn. K 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186; podobnie np. powołana sprawa o sygn. K 47/05; wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny - por. cytowane orzeczenie w sprawie o sygn. K 15/91) - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08*
- *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 (zob. wyrok TK z 25 września 2000 r., sygn. K. 26/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 186) - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 oraz z dnia 8 marca 2005 r., sygn. K 27/03*

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. Sokolewicza, Wrocław 1989, s. 355).

Bez wątpienia 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).

Należy także zaznaczyć, 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.

Rada Gminy pragnie podkreślić, 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 Gminy Kobylnica jest zgodna z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który podnosi przedmiotową kwestię m.in. w wyrokach:

- z dnia 19 października 1993 r., sygn. K 14/92 - *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 - *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 była prawodawcy wcześniej. Regulacje zawarte w zakwestionowanych przepisach można zatem było wprowadzić we właściwym czasie, tj. przed rozpoczęciem roku podatkowego (przed 1 stycznia 1993 r.).*

Zmiany 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 (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 stycznia 2010 r., sygn. KP 6/09; 3 marca 2014 r., sygn. P 38/11).

Końcowo przypomnieć należy – o czym szerzej była mowa w punkcie poprzedzającym, w którym został omówiony przebieg procesu legislacyjnego – iż ustawodawca miał pełną świadomość wadliwości kwestionowanej regulacji, a mimo to zdecydował się na jej wprowadzenie do porządku prawnego.

Więćząc powyższe rozważania, Rada Gminy Kobylnica 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*.

(\*\*\*)

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego niniejszego wniosku jest konieczne i uzasadnione.

Z wyrazami szacunku

Agata Szrek

ADWOKAT

w imieniu Rady Gminy Kobylnica

adw. Agata Szrek - pełnomocnik

Załączniki:

- 1) Uchwała nr VIII/72/2019 Rady Gminy Kobylnica z dnia 12 kwietnia 2019 r.;
- 2) Pełnomocnictwo nr OA.077.58.2019;
- 3) Dowód uiszczenia opłaty skarbowej od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa;
- 4) Płyta CD, na której znajdują się:
  1. Stanowisko nr 1/2018 Rady Gminy Wicko z dnia 14 sierpnia 2018 r.;
  2. Stanowisko nr 01/2018 Rady Gminy Gniewno z dnia 17 sierpnia 2018 r.;
  3. Stanowisko nr 01/2018 Rady Gminy Płużnica z dnia 21 sierpnia 2018 r.;
  4. Oświadczenie nr 01/2018 Rady Gminy Potęgowo z dnia 23 sierpnia 2018 r.;
  5. Uchwała nr LV/352/2018 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 23 sierpnia 2018 r.;
  6. Stanowisko Rady Miejskiej w Sztumie z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
  7. Oświadczenie nr 1/08/2018 Rady Gminy Breżno z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
  8. Stanowisko nr 1/2018 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 24 sierpnia 2018 r.;
  9. Stanowisko Rady Gminy Suwałki z dnia 24 sierpnia 2018 r.;

10. Uchwała nr LXI/457/2018 Rady Gminy Sławno z dnia 28 sierpnia 2018 r.;
  11. Stanowisko Rady Gminy Ustka z dnia 29 sierpnia 2018 r.;
  12. Stanowisko Rady Gminy Bakalarzewo z dnia 30 sierpnia 2018 r.;
  13. Stanowisko nr 1/2018 Rady Gminy Przerośl z dnia 30 sierpnia 2018 r.;
  14. Uchwała nr XLIV/343/2018 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 30 sierpnia 2018 r.;
  15. Stanowisko nr 1/2018 Rady Gminy Filipów z dnia 31 sierpnia 2018 r.;
  16. Stanowisko Rady nr 1/2018 Rady Gminy Postomno z dnia 5 września 2018 r.;
  17. Uchwała nr XLV/377/2018 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 6 września 2018 r.;
  18. Stanowisko nr 1/2018 Rady Gminy Mikołajki Pomorskie z dnia 7 września 2018 r.;
  19. Uchwała nr XLVII/586/2018 Rady Gminy Słupsk z dnia 12 września 2018 r.;
  20. Stanowisko Rady Gminy w Będzinie z dnia 17 września 2018 r.;
  21. Uchwała nr XXXVI/284/2018 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 19 września 2018 r.;
  22. Ustawa Nowelizująca;
  23. Uzasadnienie Ustawy Nowelizującej (druk 2412);
  24. Projekt Ustawy Nowelizującej (2.6) z dnia 16 czerwca 2017 r.;
  25. Projekt Ustawy Nowelizującej (2.7) z dnia 10 stycznia 2018 r.;
  26. Decyzja notyfikacyjna Komisji Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SG-Greffe(2017)D/19933 (C(2017)8334 final);
  27. Pismo Podsekretarza Stanu Ministerstwa Finansów z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. PG2.6050.4.2018;
  28. Opinia Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 2018 r.;
  29. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 103) z dnia 22 maja 2018 r.;
  30. Pismo Szefa Kancelarii Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2018 r., sygn. BPK.0700.10.2018;
  31. Pismo Wójta Gminy Słupsk z dnia 11 czerwca 2018 r.;
  32. Pismo Wójta Gminy Kuczbork-Osada z dnia 13 czerwca 2018 r.;
  33. Pismo Wójta Gminy Wróblew z dnia 18 czerwca 2018 r.;
  34. Pismo Burmistrza Miasta i Gminy Gołańcz z dnia 25 czerwca 2016 r., sygn. FIN 3120.2.2018.EL;
  35. Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 20 czerwca 2018 r. (druk nr 840);
- 5) Odpis wniosku wraz z załącznikami (5szt);