



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 października 2020 r.

Pozycja 53

POSTANOWIENIE

z dnia 7 października 2020 r.

Sygn. akt K 12/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz
Bartłomiej Sochański
Wojciech Sych – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 października 2020 r., wniosku Rady Gminy Stupsk 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 wejście w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy, nadających nowe brzmienie art. 3 pkt 3 i załącznikowi do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.) oraz art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961, ze zm.), z art. 2 w związku z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Gminy Stupsk (dalej: wnioskodawca) skierowała 26 września 2018 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego 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 zakresie, w jakim przewiduje wejście w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej, nadających nowe brzmienie art. 3 pkt 3 i załącznikowi do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.; dalej: prawo budowlane) oraz art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych

(Dz. U. poz. 961, ze zm.; dalej: ustawa o inwestycjach), z art. 2 w związku z art. 167 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej wprowadził w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. przepisy nadające nowe brzmienie definicjom budowli i elektrowni wiatrowej, które mają istotne znaczenie dla gmin jako jednostek samorządu terytorialnego, albowiem bezpośrednio determinują wysokość ich dochodów uzyskanych z podatku od nieruchomości.

Wnioskodawca podniósł, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają nieruchomości lub obiekty budowlane, takie jak budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dla potrzeb podatku od nieruchomości za budowlę uznaje się obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem (art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Każda zatem zmiana definicji budowli w prawie budowlanym powoduje zmianę w zakresie opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości, który stanowi wyłączny dochód gmin. W następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną zmian w definicjach budowli i elektrowni wiatrowej opodatkowaniu podlega część budowlana elektrowni wiatrowej bez urządzeń technicznych, natomiast przed wprowadzoną zmianą opodatkowaniu podlegała cała elektrownia wiatrowa, tzn. część budowlana wraz z częścią techniczną. Zmiana definicji budowli i definicji elektrowni wiatrowej z mocą wsteczną spowodowała, że gminy zostały pozbawione części swoich dochodów (swojej samodzielności finansowej), a ponadto, na mocy wstecznego obowiązywania art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej, zobowiązane są do zwrotu pobranego już podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych posadowionych na ich terenie.

Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie wiele zasad szczegółowych, wśród których wymienić należy zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki, zasadę ochrony interesów w toku, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i przede wszystkim zasadę *lex retro non agit* oraz zakaz zmiany prawa podatkowego w ciągu roku podatkowego. Wszystkie zmierzają do blokowania tworzenia prawa złej jakości i w ten sposób chronią wolności i prawa podmiotowe. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych nakazujących stosować nowo ustanowione normy do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Zasada *lex retro non agit* wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko osób fizycznych, lecz także jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem wnioskodawcy zakaz zmiany prawa podatkowego w ciągu roku podatkowego jest bezwzględny, a swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona przez art. 2 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych. Swoboda ta jest ograniczona również nakazem respektowania zasady *vacatio legis* i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego.

W ocenie wnioskodawcy zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikająca z niej zasada pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazuje, by zmiana prawa dotychczas

obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny.

Zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła one określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów, a koresponduje z nią nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, który to stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa, a jego celem jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania.

Kwestionowany przepis wprowadza zmiany z mocą wsteczną, co jest sprzeczne z zasadą *lex retro non agit*, a ponadto w sposób bezpośredni zmienia zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych w trakcie roku podatkowego. Brak jest przy tym w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wartości konstytucyjnej, uzasadniającej naruszenie zasady *lex retro non agit*. Mimo że dopuszczalne są wyjątki od tej zasady, to bezwzględnie niedopuszczalne jest stanowienie z mocą wsteczną prawa surowszego – *lex severior retro non agit*. Zasada ta jest uwzględniana przede wszystkim w prawie karnym, ale dotyczy również prawa podatkowego.

Zdaniem wnioskodawcy art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej narusza również wyrażoną w art. 167 Konstytucji zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, której jednym z elementów składowych jest zasada samodzielności finansowej. Powyższa zasada, wyrażona w art. 16 ust. 2 Konstytucji, a następnie już *expressis verbis* w art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji, pozostaje jednym z fundamentów istnienia samorządu terytorialnego. Istotą samodzielności finansowej jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie. Kwintesencją samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (w tym gmin jako beneficjentów podatku od nieruchomości) jest art. 167 ust. 3 Konstytucji stwierdzający, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Przepis ten, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć dwojako. Po pierwsze, jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań oraz zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. Po drugie, pełni on rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań.

Wnioskodawca wskazał, że działał w pełni racjonalnie, uchwalając swój budżet w terminie ustawowym i w zgodzie z obowiązującym wówczas prawem; uwzględnił dochody z tytułu podatku od nieruchomości, których wysokość decydowała o skali planowanych przedsięwzięć. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości na rok 2018 nie zostały określone w budżecie wnioskodawcy jako rezerwa lub lokata. Na ich podstawie zostały zaplanowane konkretne wydatki, w przeważającej mierze inwestycyjne, znajdujące odzwierciedlenie w wieloletniej prognozie finansowej. Wpływają one także na ustalenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminy, mającego kapitalne znaczenie dla jej kondycji finansowej. Skoro zasadą jest, że budżety jednostek samorządu terytorialnego nie przewidują nadwyżki budżetowej, a gromadzone dochody nie stanowią rezerwy ani lokaty, to braki w zakresie dochodów powodują niemożliwość pokrycia przewidywanych wydatków, przede wszystkim

związanych z realizacją zadań własnych. W konsekwencji, zwłaszcza w przypadku małych gmin, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe, prowadzi to do pogorszenia jakości życia ich mieszkańców.

W ocenie wnioskodawcy powołane zasady konstytucyjne, w tym w szczególności zasada demokratycznego państwa prawnego, zakaz zmiany przepisów prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego, jak i zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, nakazywały gminie podejmowanie działań w zaufaniu do obowiązującego stanu prawnego i w żaden sposób nie pozwalały na przewidywanie, że władza ustawodawcza w trakcie roku budżetowego pozbawi gminę znacznej części jej dochodów. O ile więc w granicach określonych ustawą, zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji, ustawodawca może kształtować wysokość dochodów własnych gmin, w tym z tytułu podatku od nieruchomości, o tyle powinien mieć na uwadze również zasadę adekwatności wyrażoną w ust. 1 tego przepisu. Udział w dochodach publicznych powinien być odpowiedni do przypadających jednostkom samorządu terytorialnego zadań. Jeżeli zatem następuje obniżenie tych dochodów bez zmniejszenia zadań oraz bez właściwej rekompensaty utraconych dochodów, to zasada ta jest zachwiana ze szkodą dla społeczności lokalnej, wobec której samorząd pełni funkcję służebną.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 10 maja 2019 r. (znak: V.511.240.2019.EG), poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 18 czerwca 2020 r. (znak: BAS-WAK-925/20), w imieniu Sejmu, wniósł o stwierdzenie, że art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadami: nieretroakcji prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz niezmienności prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji w związku z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z zasadą ochrony praw nabytych, zasadą ochrony interesów w toku oraz art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu elektrownie wiatrowe stanowią istotny komponent źródła tzw. zielonej energii, a redukcja liczby elektrowni wiatrowych czy ograniczenie inwestycji w ich rozwój z całą pewnością nie przyczyni się do uzyskania pożądanego udziału energii ze źródeł odnawialnych i może skutkować znaczącymi kosztami związanymi z transferem statystycznym energii z odnawialnych źródeł energii z państw członkowskich Unii Europejskiej, które mają jej nadwyżkę. Zmiana prawa w czerwcu 2018 r. ze skutkiem od 1 stycznia 2018 r. miała na celu ochronę Skarbu Państwa przed koniecznością wypłaty odszkodowań w przypadku uznania roszczeń ze strony inwestorów (właściciele farm wiatrowych) z racji na ich nierówne traktowanie pod kątem podatkowym względem producentów pozostałych odnawialnych źródeł energii (biogaz, fotowoltaika, hydroenergetyka). Żaden z wytwórców wskazanych źródeł energii nie był bowiem zobowiązany do płacenia podatków od nieruchomości za urządzenia techniczne służące prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

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

Marszałek Sejmu podniósł, że trudno uznać, iż wnioskodawca ma rację, twierdząc, że celem kwestionowanej regulacji była nie ochrona jakichkolwiek wartości, ale zmniejszenie obciążeń publicznoprawnych pewnej grupy przedsiębiorców. Jakkolwiek nowelizacja miała

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

Wprowadzone ustawą nowelizującą unormowania skutkujące zmianą definicji budowli przywróciły zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości, które obowiązywały przed 1 stycznia 2017 r., rozstrzygając tym samym liczne wątpliwości podnoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniach przed sądami administracyjnymi.

Z tych względów Marszałek Sejmu uznał, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, okoliczności uzasadniają odstępianie od zasady *lex retro non agit* w niniejszej sprawie motywowane są wartościami aprobowanymi konstytucyjnie.

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

W ocenie Marszałka Sejmu odstępianie od zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa było uzasadnione tymi samymi wartościami konstytucyjnymi, które usprawiedliwiały odstępianie od zakazu retroaktywności.

Ponadto Marszałek Sejmu zauważył, że przyjęcie kwestionowanej regulacji nie oznaczało automatycznie obowiązku zwrotu inwestorom nadpłaconego podatku od nieruchomości za okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. Nadpłata, powstała na skutek zapłacenia jednostce samorządu terytorialnego przez pierwsze miesiące 2018 r. rat uwzględniających opodatkowanie części technicznych elektrowni, mogła zostać przeksięgowana na poczet kolejnych rat podatku za rok 2018, a nawet przyszłych zobowiązań podatkowych inwestora z tytułu podatku od nieruchomości w kolejnych latach. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego mogły zachować uzyskane środki w swojej dyspozycji, planując na kolejny rok podatkowy (2019) niższe wydatki, bez konieczności poszukiwania środków na zwrot podatku inwestorom. Jednostki samorządu terytorialnego, które w wyniku kwestionowanej regulacji utraciły część swoich dochodów planowanych na 2018 r., z uwagi na zmniejszenie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości (od elektrowni wiatrowych), mogły skorzystać z instrumentu korekty do informacji finansowej w perspektywie danych o podstawowych dochodach podatkowych, mających wpływ na wysokość subwencji z budżetu państwa.

4. Prokurator Generalny, w piśmie z 21 lipca 2020 r. (znak: PK VIII TK 67.2020), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 24 lipca 2020 r., wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Po przedstawieniu stanowiska wnioskodawcy, kwestionowanych przepisów i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny wskazał, że wnioskodawca uchybił obowiązkowi powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją i z tego powodu zachodzi konieczność umorzenia postępowania.

Prokurator Generalny zastrzegł jednak, że gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji przemawiającej za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie, to jego zdaniem: 1) art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przewiduje wejście w życie – z mocą wsteczną – od 1 stycznia 2018 r. jej art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1, nadających nowe brzmienie art. 3 pkt 3 i załącznikowi do prawa budowlanego, a także art. 2 pkt 1 ustawy o inwestycjach, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *lex retro non agit* w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji; 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowanie zgodności art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przewiduje wejście w życie z mocą wsteczną jej art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, leży poza zakresem działania wnioskodawcy i z tego powodu zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny wskazał, że skoro opodatkowanie elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości nie „obciąża” jednostek samorządu terytorialnego, to zakaz zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego jest w niniejszej sprawie nieadekwatnym wzorcem kontroli, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania w sprawie kontroli zgodności kwestionowanej regulacji z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą niezmienności przepisów podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego umorzeniu podlega też kontrola zgodności kwestionowanej regulacji z art. 167 ust. 2 i 3 Konstytucji, ponieważ wnioskodawca nie wskazał argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów.

Prokurator Generalny wskazał, że kwestionowana regulacja, choć potencjalnie ogranicza wpływy wnioskodawcy przez wyłączenie z datą wsteczną z przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości elementów technicznych elektrowni wiatrowych, to zarazem brak danych wskazujących na to, aby sytuacja ta uniemożliwiała wykonywanie powierzonych mu zadań. Ustawa nowelizująca odnosi się bowiem tylko do konstrukcji podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych i nie nakłada nowych zadań na jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji kwestionowana regulacja nie narusza również zasady *lex retro non agit*.

Ponadto Prokurator Generalny podniósł, że zasada niedziałania prawa wstecz nie jest zasadą absolutną i przepisy działające wstecz wyjątkowo mogą być uznane za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Kwestionowana regulacja zmniejszyła wysokość wymaganego podatku, ponieważ podstawa opodatkowania uległa ograniczeniu. Zmniejszeniu mogły ulec jedynie wpływy z tego podatku uzyskiwane przez te jednostki samorządu terytorialnego, na których obszarze elektrownie wiatrowe działają. Jednocześnie, w kontekście wstecznego działania prawa, nasuwa się wątpliwość, czy tworzenie norm adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego skutkujących zmniejszeniem wpływów do budżetów tych jednostek może podlegać takim samym ocenom (rygorom) jak tworzenie prawa daninowego, którego adresatami są osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego. Jednostka samorządu terytorialnego jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej, a także w ograniczonym zakresie innemu podmiotowi, w tym osobie prawnej prawa

prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale drugim Konstytucji. Skoro jednostki samorządu terytorialnego są sytuowane w obrębie władzy publicznej, a daniną jest przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny, to adresowane do jednostek samorządu terytorialnego zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych nie jest w tym kontekście „daniną”, a zatem nie podlega konstytucyjnym zasadom zmiany prawa daninowego. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie jest to świadczenie przymusowe, lecz dochód budżetowy. Poza tym same jednostki samorządu terytorialnego stanowią o wysokości podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych, czyli stanowią o jednym z elementów stosunku daninowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nawet gdyby wszystkie, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki dopuszczające retroaktywność prawa miały się odnosić także do kwestionowanej regulacji, to ich rygoryzm (poza oczywistym wymogiem zawarcia przepisów działających wstecz w ustawie) nie powinien być wykorzystywany w celu określenia relacji między poszczególnymi podmiotami władzy publicznej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zaskarżony przepis był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19 (OTK ZU A/2020, poz. 33; Dz. U. poz. 1336), Trybunał orzekł, że art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276; dalej: ustawa nowelizująca) 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 zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*). Trybunał orzekł również, że we wskazanym zakresie niezgodny z Konstytucją przepis traci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją regulacji prawnej z jednym z wzorców kontroli powoduje eliminację tej regulacji z porządku prawnego z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału w dzienniku urzędowym albo w innym terminie określonym przez Trybunał. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

W sytuacji uprzedniego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją kwestionowanej regulacji, ponowne rozpoznawanie tej samej kwestii jest zbędne, ponieważ został osiągnięty cel kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Nie przeczy temu czasowe pozostawienie w systemie prawnym regulacji uznanej za niezgodną z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Powody odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niezgodnego z Konstytucją 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, Trybunał Konstytucyjny szczegółowo wyjaśnił w wyroku o sygn. K 4/19.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Mając na uwadze, że w sprawie o sygn. K 4/19 Trybunał Konstytucyjny orzekł, 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 zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*), należało umorzyć postępowanie w niniejszej sprawie ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.