



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2020 r.

Pozycja 65

POSTANOWIENIE z dnia 7 października 2020 r. Sygn. akt K 19/19

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 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 wejście w życie art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy z mocą wsteczną, tj. od 1 stycznia 2018 r., z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Rada Miejska w Nowym Stawie (dalej: wnioskodawca) skierowała 18 czerwca 2019 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 art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy z mocą wsteczną, tj. od 1 stycznia 2018 r., z art. 2 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. 1a ust. 1 pkt 2 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) 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. Każda zatem zmiana definicji budowli w prawie budowlanym powoduje zmianę w zakresie opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości, który stanowi wyłączny dochód gmin. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że podczas procesu legislacyjnego wielokrotnie zgłaszano, że kwestionowana regulacja narusza zasadę *lex retro non agit*.

Wnioskodawca wskazał, że zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, obejmuje wiele zasad szczegółowych, wśród których wymienić należy zasadę *lex retro non agit*. Zmiana definicji budowli i definicji elektrowni wiatrowej z mocą wsteczną spowodowała, że gminy zostały pozbawione części swoich dochodów, 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.

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*.

Zdaniem wnioskodawcy 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, które faktycznie były przez pół roku osiągnęte.

Ponadto przepisy ustawy nowelizującej nie zawierają żadnych rozwiązań umożliwiających gminom dostosowanie się do nowych regulacji, minimalizujących 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 również mechanizmu rekompensowania dochodów, które zostały odebrane gminom. Kwestionowana regulacja powoduje korzystny efekt ekonomiczny tylko dla podatników, a gminy zobowiązuje do zwrotu nadpłat z tytułu podatku od nieruchomości.

W ocenie wnioskodawcy stanowienie przepisów retroaktywnych, pogarszających sytuację gmin, 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.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 24 października 2019 r. (znak: V.511.579.2019.EG) poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu, w piśmie z 18 czerwca 2020 r. (znak: BAS-WAK-926/20), w imieniu Sejmu, wniósł o stwierdzenie, że art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadami nieretroakcji prawa oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonymi z art. 2 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 nieprzewidywany 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 twierdzeniu wnioskodawcy, okoliczności uzasadniające 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 prześięgowana 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 4 sierpnia 2020 r. (znak: PK VIII TK 68.2020), które wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 7 sierpnia 2020 r., wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność orzekania.

Po przedstawieniu stanowiska wnioskodawcy i kwestionowanych przepisów, Prokurator Generalny wskazał, że wyrokiem z 22 lipca 2020 r., sygn. K 4/19 (OTK ZU A/2020, poz. 33), 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*). Ponadto Trybunał orzekł, 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.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ze względu na tożsamość przedmiotu i wzorców kontroli w niniejszej sprawie i sprawie rozstrzygniętej wskazanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

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.