

Kobylnica, 11.03.2021r.



SGPEO.B.04.2021

Stowarzyszenie Gmin Przyjaznych
Energii Odnawialnej

Adres do korespondencji:

Urząd Gminy Kobylnica

ul. Główna 20

76-251 Kobylnica

tel. 59 842 96 17

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Senackiej

Komisji Ustawodawczej

Kancelaria Senatu

ul. Wiejska 6/8

00-902 Warszawa

Dotyczy: posiedzenia Senackiej Komisji Ustawodawczej nr 136
z dnia 4 marca 2021 r.

Szanowny Panie Przewodniczący

tytułem wstępu, działając w imieniu Stowarzyszenia Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej, chciałbym serdecznie podziękować za umożliwienie mi wzięcia aktywnego udziału w posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, która odbyła się w dniu 4 marca 2021 r. Przebieg posiedzenia oraz treść informacji prawnej Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r. sygn. akt K 4/19 (pismo z dnia 28 grudnia 2020 r. znak: BL.SPKO.112.32.2020) skłoniły władze reprezentowanego przeze mnie Stowarzyszenia do przedstawienia poniższych spostrzeżeń, które naszym zdaniem są niezmiernie istotne z legislacyjnego punktu widzenia.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być przypomnienie, że mocą ww. wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z ustawą zasadniczą przepisu ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1276, dalej: ustawa nowelizująca) określającego termin wejścia w życie art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tego aktu prawnego. Jak wynika z art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) ogólną zasadą prawodawczą jest wejście w życie aktów prawnych i nabranie przez nie mocy obowiązującej po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, jednakże ustawodawcy, działającemu w ramach zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), przyznane zostało uprawnienie do określenia innego terminu wejścia w życie ustanawianych

przepisów i nabrania przez nie mocy obowiązującej. Wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej było to, by w stosunku do części jej przepisów wyłączyć ogólną regułę odnoszącą się do *vacatio legis*, na rzecz uznania, że mogą one wchodzić w życie z mocą wsteczną. Wydając wyrok z dnia 22 lipca 2020 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powyższa wola ustawodawcy narusza wartości konstytucyjne, a przepisy art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej nie mogły nabrać mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2018 r. Odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej na okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej miało doprowadzić do „ustanowienia odpowiednich rozwiązań ustawowych i zrekompensowania gminom strat poniesionych w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie ich dochodów z podatku od elektrowni wiatrowych”.

Zdaniem Stowarzyszenia, z całościowej analizy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r. sygn. akt K 4/19 wynika, że obowiązek doprowadzenia prawa do stanu zgodnego z ustawą zasadniczą polega w rozpatrywanym przypadku na:

1. właściwym określeniu momentu wejścia w życie i nabrania mocy obowiązującej przez art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej;
2. właściwym zrekompensowaniu gminom strat poniesionych w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie dochodów samorządów z podatku od elektrowni wiatrowych.

I. Wprowadzenie rozwiązań ustawowych zmierzających do właściwego wejścia w życie i nabrania mocy obowiązującej przez art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej.

Konieczność podniesienia powyższej argumentacji wynika przede wszystkim z treści informacji prawnej Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 28 grudnia 2020 r. (pismo znak: BL.SP.KO.112.32.2020), w której wskazano, iż z dniem 5 lutego 2022 r. przestanie obowiązywać ustawowy wyjątek dotyczący terminu wejścia w życie ustawy nowelizującej, „co oznaczać będzie konieczność uznania, że jej art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, to jest z dniem 14 lipca 2018 r.”. Abstrahując od treści art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej, który stanowi, że ww. przepisy wchodzą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r. oraz niezależnie od doktrynalnych sporów dotyczących różnic pomiędzy pojęciami „wejście w życie”, a „nabranie mocy obowiązującej” należy zdecydowanie stwierdzić, że zamysłem Trybunału Konstytucyjnego nie było wydanie rozstrzygnięcia, które *de facto* określiłoby dzień nabrania mocy obowiązującej przez art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej. Wynika to wyraźnie z treści uzasadnienia ww. orzeczenia, w którym wprost wskazano, iż „*Nie znaczy to jednak, że art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, tj. 14 lipca 2018 r., tak jak stanowi art. 17 in principio ustawy nowelizującej*”. Dalej w uzasadnieniu wyroku wskazano, że Trybunał nie może zastąpić ustawodawcy i zadekretować, kiedy określone przepisy prawne wchodzi w życie.

Problem sprowadza się więc do tego, iż wyłączną wolą ustawodawcy było to, aby art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej nabrały mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2018 r. i innej woli ustawodawca w tym zakresie nie wyraził. Trybunał Konstytucyjny natomiast stwierdził, że wola ta była niekonstytucyjna wskazując dodatkowo, że wydany wyrok nie powoduje jednocześnie określenia jakiegokolwiek daty wejścia w życie ww. przepisów. Upraszczając, Trybunał zakwestionował wolę ustawodawcy, ale jednocześnie miał zamiar doprowadzać do tego, by wydane orzeczenie powodowało bezpośrednio jakikolwiek skutek sprzeczny z tą wolą. Należy przy tym wskazać, iż jak wynika z całokształtu uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” traktuje on tożsamo.

Z powyższego wynika wniosek, że wbrew stanowisku wyrażonemu w informacji prawnej z dnia 28 grudnia 2020 r. (pismo znak: BL.SPKO.112.32.2020) nie jest tak, że z dniem 5 lutego 2022 r. będzie należało uznać, że art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej wejdą w życie z dniem 14 lipca 2018 r. Zdaniem Stowarzyszenia będzie to oznaczało, że przedmiotowe przepisy w ogóle nie wejdą w życie, co tym samym będzie powodowało, że zmiana definicji „budowli” i „elektrowni wiatrowej” dokonana ustawą nowelizującą nigdy nie weszła do porządku prawnego i nie nabrała mocy obowiązującej.

Za powyższym argumentem przemawia jeszcze dodatkowa, wynikająca z wyroku okoliczność mająca niejako charakter poboczny. Mianowicie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w ramach prowadzonego postępowania „może przeprowadzić kontrolę kwestionowanego przepisu z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadą nieretroaktywności prawa (zasadą *lex retro non agit*) i zakazem zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego”. Niezależnie od powyższego, Trybunał umorzył postępowanie w co do zarzutu wniesionego przez Radę Gminy Świecie nad Osą, który dotyczył zgodności art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zakazu zmiany przepisów prawa podatkowego w trakcie trwania roku podatkowego uznając, że zachodzi tutaj przypadek określony w art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a więc „zbędność wyrokowania”. Zdaniem Trybunału „zostaje osiągnięty cel dokonanej przez Trybunał kontroli prawa, jakim jest eliminacja niezgodnej z Konstytucją regulacji z porządku prawnego”. Z powyższego płynie wniosek, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może spowodować zmiany prawa podatkowego z dniem 14 lipca 2018 r., a więc w trakcie roku podatkowego. Gdyby tak było, Trybunał musiałby się zająć problemem, który został podniesiony w zarzucie Rady Gminy Świecie nad Osą, czyli zagadnieniem wejścia w życie art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej w dniu 14 lipca 2018 r. Eliminacja niezgodnej z Konstytucją regulacji z porządku prawnego nie mogła doprowadzić do tego, że ponownie powstałby stan niekonstytucyjności, zauważony przez Radę Gminy Świecie nad Osą.

Reasumując, wyeliminowanie art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej z porządku prawnego nie oznacza, że art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tego aktu prawnego wejdą w życie z dniem 14 lipca 2018 r. **Wynikającym z wydanego wyroku obowiązkiem ustawodawcy jest więc określenie w ramach podejmowanych działań legislacyjnych dnia wejścia w życie zmian definicji „budowli” i „elektrowni wiatrowej”.**

Kontynuując powyższe wskazuję, iż w zakresie określenia momentu wejścia w życie art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej Stowarzyszenie w całości odwołuje się do treści petycji złożonej do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o której jako Przewodniczący Stowarzyszenia wspomniałem w mojej drugiej krótkiej wypowiedzi na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w dniu 4 marca 2021 r. Naszym zdaniem, prawidłowo określonym terminem wejścia w życie zmian będzie dzień 1 stycznia 2022 r. Powyższe również wynika z treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r. sygn. akt K 4/19, gdzie wskazano, że „*W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli łącznie spełniają następujące warunki:*

- *nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);*
- *mają one rangę ustawową;*
- *ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;*

- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, lecz przeciwnie - poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej, ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy;
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (por. szerzej powołany wyrok o sygn. Kp 2/08)".

Zdaniem Stowarzyszenia, wskazanie że przepisy art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej wchodzi w życie i nabierają mocy obowiązującej z jakąkolwiek datą wsteczną (np. 1 stycznia 2019 r.), prowadziłyby do braku spełnienia co najmniej trzech powyższych warunków, bowiem:

- przedmiotowe regulacje mają ścisły związek z prawem daniowym, prowadząc do zmiany podstawy opodatkowania;
- Stowarzyszeniu nie są znane konkretnie wskazane wartości konstytucyjne, które umożliwiałyby wprowadzenie zmian definicji „budowli” i „elektrowni wiatrowej” z datą wsteczną;
- wprowadzenie zmian ww. definicji z mocą wsteczną z pewnością poprawiłoby sytuację prawną przedsiębiorców będących właścicielami elektrowni wiatrowych, jednakże wiązałyby się z pokrzywdzeniem gmin, którym należne są podatki od nieruchomości.

Reasumując wszystkie powyższe rozważania, jedynym legalnym rozwiązaniem realizacji obowiązku wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który dotyczy określenia daty nabrania mocy obowiązującej przez art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej, jest wskazanie, że przepisy te wchodzi w życie (z mocą) od dnia 1 stycznia 2022 r. Do tego czasu podstawa opodatkowania podatkiem od nieruchomości powinna być ustalana w oparciu o definicje obowiązujące przed uchwaleniem ustawy nowelizującej, a więc w wysokości wyższej.

II. Wprowadzenie regulacji ustawowych zmierzających do zrekompensowania gminom strat poniesionych w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie ich dochodów z podatku od elektrowni wiatrowych.

Konieczność podniesienia powyższej argumentacji wynika przede wszystkim ze stanowiska zaprezentowanego przez Sekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska i Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii Pana Ireneusza Zyskę. W toku posiedzenia Komisji Ustawodawczej odnosząc się do mojej wypowiedzi dotyczącej wysokości strat, które muszą zostać zrekompensowane gminom w związku z wprowadzeniem niekonstytucyjnych regulacji, Pan Minister wskazał, iż „szersze roszczenia niż to, co wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przez nas nie mogą być uwzględniane, takie ewentualne roszczenia musiałyby być skierowane na drogę postępowania sądowego”. Mając na uwadze powyższe należy ponownie odwołać się do treści przedmiotowego orzeczenia Trybunału przeprowadzając analizę, czy dokonano w nim jakiegokolwiek „zawężenia” roszczeń odszkodowawczych, które powstać w związku z wprowadzeniem przez ustawodawcę niekonstytucyjnego przepisu. W uzasadnieniu wyroku wskazano przede wszystkim, iż doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją „w niniejszej sprawie będzie wymagało ustanowienia odpowiednich rozwiązań ustawowych i zrekompensowania gminom strat poniesionych w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie ich dochodów z podatku od elektrowni wiatrowych. Ustawodawcy przysługuje znaczny margines swobody i może ustanowić takie przepisy, które w danych okolicznościach będą optymalne

z jego punktu widzenia". W przekonaniu Stowarzyszenia „stratami poniesionymi w następstwie” błędu ustawodawczego są nie tylko ubytki w budżetach gmin spowodowane brakiem wpływu do nich danin publicznoprawnych. Sformułowanie użyte przez Trybunał jest na tyle ogólne, że nie jest uprawnione twierdzenie o jakimkolwiek ograniczeniu autora projektu ustawy (a w dalszej kolejności ustawodawcy) do jednego rodzaju szkód, które mają zostać zrekompensowane. Następstwem regulacji wpływającej na obniżenie dochodów z podatku od elektrowni wiatrowych była również niejednokrotnie konieczność poszukiwania przez gminy alternatywnych źródeł finansowania, w tym od instytucji kredytowych, co oczywiście musiało wiązać się z poniesieniem dodatkowych kosztów z tego tytułu. W przypadku gdy gmina będzie potrafiła wykazać adekwatny związek przyczynowy pomiędzy brakiem wpływu podatku, a koniecznością zaciągnięcia kredytu, to koszty poniesione z tego tytułu ewidentnie będą następstwem wprowadzeniem z mocą wsteczną zmian w definicjach „budowli” i „elektrowni wiatrowych”. Zaproponowana w informacji prawnej Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 28 grudnia 2020 r. ścieżka uzyskiwania rekompensat „za pośrednictwem” Regionalnych Izb Obrachunkowych może posłużyć również temu, by ww. Izby dokonywały wstępnej oceny innych roszczeń, niż żądania *stricto* związane z brakiem wpływu do budżetu gmin konkretnie określonych kwot z tytułu podatku od nieruchomości.

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że prowadzone prace legislacyjne powinny być prowadzone również w kierunku umożliwienia gminom wykazania i zrekompensowania innych strat, niż bezpośrednio związane z niemożliwością uzyskania dochodu z tytułu podatku od nieruchomości należnego od elektrowni wiatrowych.

Podsumowując całą powyższą argumentację, działając w imieniu Gmin zrzeszonych w Stowarzyszeniu Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnych i mając jednocześnie na względzie interes wszystkich zainteresowanych samorządów, uprzejmie proszę o wzięcie pod uwagę niniejszej argumentacji i umożliwienie Stowarzyszeniu dalszego aktywnego udziału w pracach legislacyjnych. Od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego jako Przewodniczący Stowarzyszenia deklarowałem, że naszą wolą jest merytoryczna współpraca i dyskusja. Wyrażam przekonanie, że niniejsze pismo będzie potraktowane przez Senacką Komisję Ustawodawczą jako przejaw takiego właśnie działania.

Wyrażam szacunek:

Leszek Kuliński
Przewodniczący Zarządu
Stowarzyszenia Gmin Przyjaznych
Energii Odnawialnych

Otrzymują:

- adresat,
- a/a