

Mgr Piotr Gajewski

Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0002-5745-0446
e-mail: piotr.gajewski@phdstud.ug.edu.pl

Mgr Jakub Plebański

Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0002-8125-2888
e-mail: jakub.plebanski@phdstud.ug.edu.pl

Ocena działań prawotwórczych ustawodawcy w zakresie lądowej energetyki wiatrowej w świetle zasady poprawnej legislacji

Assessment of the law making activities of the legislature in the field of onshore wind energy in the light of the principle of correct legislation

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wykazanie naruszeń zasady poprawnej legislacji w obszarze regulacji prawnych odnoszących się do lądowej energetyki wiatrowej w Polsce. Autorzy wskażą treść i granice zasady poprawnej legislacji, rekonstruując ją głównie na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Celem identyfikacji wspomnianych naruszeń zasady poprawnej legislacji autorzy dokonają analizy wybranych aktów prawnych, odnoszących się do lądowej energetyki wiatrowej, zarówno na płaszczyźnie prawa administracyjnego, jak i prawa podatkowego. Ponadto w toku rozważań zostanie zweryfikowana hipoteza, czy naruszenie standardów dotyczących stanowienia prawa w zakresie regulacji lądowej energetyki wiatrowej w Polsce wpłynęło na spowolnienie tempa rozwoju tego sektora gospodarczego.

Słowa kluczowe: energetyka wiatrowa, ustawa wiatrakowa, zasada prawidłowej legislacji, podatek od nieruchomości

JEL: K32

Abstract

The purpose of this paper is to demonstrate the infringement of the principle of correct legislation in the area of legal regulations applicable to onshore wind energy in Poland. The authors indicate the essence and boundaries of the principle of correct legislation, reconstructing it mainly on the basis of the jurisprudence of the Constitutional Tribunal. In order to identify the above mentioned infringements of the principle of correct legislation, the authors analyse selected legal acts both at the level of administrative law as well as tax law referring to the onshore wind energy in Poland. Furthermore, the hypothesis whether the violation of law making standards in the area of onshore wind energy regulation in Poland slowed down the development of this economic sector will be verified.

Keywords: wind energetics, windmill law, principle of appropriate legislation, real estate tax

Wstęp

Lądowa energetyka wiatrowa jest technologią mającą największy udział w produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł w Polsce (GUS, 2020). Warto zauważyć, że szybki rozwój tego sektora spotkał się z interwencją ustawo-

dawcy, która miała charakter szerszy niż w przypadku innych rodzajów odnawialnych źródeł energii. Przyjęcie w 2016 r. ustawy dotyczącej inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych doprowadziło bowiem do określenia odrębnych warunków lokalizacji oraz budowy elektrowni wiatro-

wych. Skutkiem tej ingerencji było jednak istotne spowolnienie rozwoju lądowej energetyki wiatrowej, o czym informowała między innymi Najwyższa Izba Kontroli w opublikowanym w 2021 r. raporcie *Barierzy rozwoju odnawialnych źródeł energii* (NIK, 2021).

Daleko posunięta aktywność legislacyjna ustawodawcy dotycząca lądowej energetyki wiatrowej była również widoczna na płaszczyźnie prawa podatkowego. Ustawodawca poprzez zmiany w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych doprowadził do powstania trudności w określeniu przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych. Dokonywane przez ustawodawcę modyfikacje spowodowały zmiany sytuacji prawnopodatkowej podatników, a podjęta później próba ich odwrócenia naruszyła sytuację ekonomiczną gmin.

Celem niniejszego artykułu jest udowodnienie, że wprowadzenie wskazywanych aktów normatywnych, ingerujących w obszar lądowej energetyki odnawialnej, wiązało się z naruszeniem przez ustawodawcę zasady prawidłowej legislacji. Autorzy podjęli się analizy aspektów zasady prawidłowej legislacji z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹. W przeprowadzeniu przedmiotowych badań autorzy oparli się na analizie krytycznej, w tym analizie lingwistycznej, przepisów ustaw. Ponadto w toku badań wykorzystano analizę poglądów doktryny, a także wyroków sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

Treść zasady prawidłowej legislacji

Zasada prawidłowej legislacji ma podłoże w art. 2 Konstytucji RP² (Banaszak, 2012) i jest dekodowana z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Potwierdził to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.11.1997 r., w którym Trybunał jasno wskazał, że źródła zasady prawidłowej legislacji wynikają właśnie z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego³. Z punktu widzenia ugruntowania zasady prawidłowej legislacji w polskim porządku prawnym należy także zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.09.2005 r., kiedy po raz pierwszy naruszenie zasady prawidłowej legislacji zostało powołane jako samodzielna podstawa stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego⁴.

Trzeba odnotować, że pomimo bogatego dorobku orzeczniczego judykatura nie określiła dotychczas zamkniętego katalogu desygnatów składających się na zasadę poprawnej legislacji. Ich najbardziej obszerny zbiór wymienia T. Zalasieński, uwzględniając między innymi następujące części: zasadę określoności przepisów prawa, zasadę przestrzegania przepisów techniki prawodawczej, zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę stosowania prawidłowego *vacatio legis* (Zalasieński, 2008)⁵.

Innym aspektem tejże zasady wskazywanym w doktrynie jest redagowanie przepisów prawa tak, aby specjaliści z danego sektora byli w stanie należycie zdekodować ustanowione normy prawne (Duszka-Jakimko & Kozicka, 2018). Oznacza to, że zasadę prawidłowej legislacji powinno rozumieć się także jako stanowienie przepisów prawa w sposób zrozumiały dla osób stosujących to prawo w indywidualnych, konkretnych sytuacjach, z uwzględnieniem specyfiki danego sektora gospodarki.

Prócz wskazanych wyżej elementów, niezwykle istotną częścią zasady prawidłowej legislacji jest stanowienie prawa przystającego do wartości ugruntowanych w systemie prawnym oraz spójnego z zasadniczymi celami tegoż systemu. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny: „Poprawność legislacyjna to stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa”⁶. Oznacza to, że na etapie stanowienia prawa ustawodawca nie tylko musi uwzględnić aspekty formalne procesu legislacyjnego, ale również zobowiązany jest do zapewnienia, że przyjmowany akt normatywny jest zgodny z wartościami konstytucyjnymi oraz podstawowymi założeniami systemu prawa, którego dotyczy dany akt normatywny (Duniewska & Stahl, 2012). Zasada poprawnej legislacji musi zatem uwzględniać również aspekty aksjologiczne oraz funkcjonalne związane z przyjęciem danego aktu prawnego (Banaszak, 2012).

Skutki naruszeń zasady prawidłowej legislacji na gruncie administracyjnoprawnych unormowań lądowej energetyki wiatrowej

Analizę możliwości naruszenia zasady prawidłowej legislacji na gruncie administracyjnoprawnym należy odnieść przede wszystkim do ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁷. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że przyjęcie odrębnej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych stanowi przejaw negatywnego zjawiska w prawotwórstwie, jakim jest dekonsolidacja norm prawa publicznego (Bąkowski, 2018). Rozproszenie oraz inflacja regulacji administracyjnoprawnych pozostają w sprzeczności z zasadami stabilności oraz jasności prawa, cechującymi poprawną legislację (Duniewska & Stahl, 2012).

Omawiana ustawa wprowadziła dodatkowe wymogi związane z lokowaniem inwestycji w zakresie lądowych elektrowni wiatrowych oraz zmieniła przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Nie uregulowała jednak innych aspektów związanych z procesem inwestycyjnym lądowych elektrowni wiatrowych, takich jak pozwolenie na budowę, decyzja środowiskowa czy pozwolenie na użytkowanie. Jak słusznie wskazuje M. Makowski, nazwa ustawy zdaje się być

myląca i nie przystaje do jej treści, ponieważ przedmiot ustawy odnosi się jedynie do wycinka pewnego szerszego procesu, którym jest inwestycja w zakresie elektrowni wiatrowej (Makowski, 2018). Wydaje się zatem, że zakres zmian wprowadzony przez ustawodawcę z powodzeniem mógłby zostać osiągnięty przez nowelizację obowiązujących przepisów (Makowski, 2018). Tym samym powoływanie odrębnej, niewyczerpującej ustawy, która jedynie w sposób wybiórczy odnosi się do niektórych elementów realizacji procesu inwestycyjnego dotyczącego lądowych elektrowni wiatrowych, stanowi przejaw niekonsekwencji ustawodawcy, negatywnie wpływając na czytelność systemu prawa (Wronkowska, 1995). W tym zakresie mówić można o zlekceważeniu przez ustawodawcę § 2 r.z.t.p., stanowiącego, że ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny⁸. Jak słusznie twierdzi G. Wierczyński, zasada kompleksowości ustawy wyrażona § 2 r.z.t.p. ma przeciwdziałać zbyt niemu rozproszeniu przepisów regulujących dane zagadnienie (Wierczyński, 2016). Tymczasem przedmiot omawianej ustawy został zakreślony wyjątkowo wąsko i selektywnie, skutkując rozproszeniem przepisów, zwłaszcza tych regulujących problematykę zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy zauważyć, że respektowanie przez ustawodawcę zasad techniki prawodawczej jest powszechnie uznawane za jedno z fundamentalnych kryteriów realizacji zasady poprawnej legislacji (Wincenciak, 2018). W szczególności trzeba podkreślić zdecydowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z 29.10.2003 r., który uznał, że naruszenie wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie „zasad techniki prawodawczej” może powodować naruszenie zasady poprawnej legislacji w stopniu uzasadniającym zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów⁹.

W podobnym duchu Trybunał wypowiedział się w wyroku z 12.12.2006 r., uznając, że zasady techniki prawodawczej mają charakter wiążący dla ustawodawcy, a odstępstwa od przestrzegania tejże zasady mogą naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP klauzulę demokratycznego państwa prawnego, z której wyprowadzana jest zasada poprawnej legislacji¹⁰. W orzecznictwie zostało więc ugruntowane stanowisko, że naruszenie zasad techniki prawodawczej co do zasady nie może iść w parze z respektowaniem zasady poprawnej legislacji, zaś w najdalszej formie może nawet skutkować niekonstytucyjnością danego aktu prawnego (Wierczyński, 2016).

Przyjęcie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych może być postrzegane jako naruszenie zasady poprawnej legislacji także w świetle nieposzanowania przez ustawodawcę zasady ochrony interesów w toku, służącej ochronie praw nabytych (Zalasiński, 2008). Zasada ochrony interesów w toku stanowi jedną ze składowych zasady poprawnej legislacji (Zalasiński, 2008). Zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, interes w toku oznacza przedsięwzięcie inwestycyjne, które zostało rozpoczęte w trakcie obowiązywania dawnych

przepisów i trwa w okresie obowiązywania nowych przepisów¹¹. W orzeczeniu K 27/00 Trybunał doprecyzował pojęcie przedsięwzięcia inwestycyjnego, stwierdzając, że rozumie przez nie prowadzenie interesów gospodarczych i finansowych¹².

Zasada ochrony interesów w toku oznacza zatem, że interesy gospodarcze we wszystkich sytuacjach, w których ustawodawca wyznaczył pewien okres, w którym możliwa ma być ich realizacja według z góry ustalonych zasad, podlegają ochronie, przez wzgląd na zasadę zaufania obywatela do państwa (Zalasiński, 2008). W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w momencie faktycznego rozpoczęcia przedsięwzięcia inwestycyjnego pod rządami dawnych przepisów powstaje rzeczywista sytuacja interesów w toku, co do których obywatel ma prawo oczekiwać, że do końca będą mogły być prowadzone według reguł, jakie ustawodawca w momencie ich rozpoczęcia ustalił dla całego okresu ich prowadzenia¹³.

Przepisy przejściowe, uwzględnione w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, zdecydowanie nie wprowadziły należytej ochrony inwestorów rozwijających projekty lądowych elektrowni wiatrowych. Szczególnie dotkliwą regulacją okazał się być art. 14 ust. 6 u.i.e.w., stanowiący, że decyzje o warunkach zabudowy dotyczące elektrowni wiatrowych wydane przed dniem wejścia w życie ustawy tracą moc, chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę. Mając na uwadze, że przed wejściem w życie omawianej ustawy decyzje o warunkach zabudowy stanowiły główny rodzaj aktu planistycznego, na podstawie którego lokowano elektrownie wiatrowe w Polsce (Bednarek-Szczepańska, 2016), to wprowadzenie tak rygorystycznej normy dotyczącej ich wygaśnięcia istotnie utrudniło inwestorom realizację projektów wiatrowych.

Należy dodać, że ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych nie wprowadzała obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarach, na których uprzednio wydano decyzje o warunkach zabudowy dla elektrowni wiatrowej. Jak trafnie wskazała M. Przybylska, inwestor, który uzyskał decyzję o warunkach zabudowy, a przed wejściem w życie ustawy nie zdążył złożyć wniosku o wszczęcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, tracił możliwość skutecznego zakończenia procesu inwestycyjnego elektrowni wiatrowej albo musiał konfrontować się z daleko idącym opóźnieniem jego realizacji, do czasu uchwalenia przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuszczającego lokalizację elektrowni wiatrowej na danym terenie (Przybylska, 2017).

Wprowadzenie tak rygorystycznych norm, dyskwalifikujących większość projektów elektrowni wiatrowych, w odniesieniu do których nie zawnioskowano o wydanie pozwolenia na budowę przed wejściem omawianej ustawy, może być kwalifikowane jako naruszenie zasady ochrony interesów w toku. Etap rozwoju projektu elektrowni wiatrowej poprzedzający wniosek o wydanie pozwolenia na budowę wyczerpuje definicję przedsięwzięcia inwestycyjnego ustaloną

przez Trybunał Konstytucyjny. Inwestor wykonuje bowiem działalność gospodarczą i finansową związaną z realizacją czynności przygotowawczych. Zaliczają się do nich tak istotne i kosztochłonne części realizacji projektu elektrowni wiatrowej, jak zapewnienie tytułu prawnego do nieruchomości gruntowej, na której ma być posadowiona instalacja, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko czy uzyskanie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Wymagane przez ustawę wstrzymanie lub zakończenie procesu inwestycyjnego na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o pozwolenie na budowę w przypadku projektów rozwijanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy wiązało się zatem z istotnym naruszeniem interesów inwestorów.

Powyższe znajduje potwierdzenie w danych prezentowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jak wskazano w opublikowanym w 2021 r. raporcie *Barierzy rozwoju odnawialnych źródeł energii*, po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych 18 inwestorów zażądało od Skarbu Państwa w arbitrażu międzynarodowym odszkodowań z tytułu ograniczonych możliwości budowy elektrowni wiatrowych (NIK, 2021). Roszczenia inwestorów opierały się na naruszeniu przez Polskę dwustronnych umów o wspieraniu inwestycji tzw. BIT-ów (Bilateral Investment Treaties) oraz Traktatu Karty Energetycznej¹⁴. Jak się wydaje, działania ustawodawcy w szczególności mogły być kwalifikowane jako naruszenie art. 10 Karty Energetycznej nakazującego popierać i tworzyć stabilne, sprawiedliwe, sprzyjające i przejrzyste warunki dla inwestorów realizujących inwestycje w sektorze energetycznym. Traktat Karty Energetycznej wprowadza bowiem dalej idącą ochronę inwestycji niż wynikająca z powszechnego prawa międzynarodowego i umacnia prawnie chronione interesy inwestorów, torując drogę do bezzwłocznego, adekwatnego i skutecznego odszkodowania (Osiejewicz, 2018). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wartość tych rekompensat tylko na podstawie dwóch zainicjowanych postępowań arbitrażowych jest szacowana na odpowiednio 400 000 tys. zł oraz 40 000 tys. zł. Oba te postępowania jako podstawę szkody uwzględniają właśnie zmianę warunków inwestycyjnych wskutek przyjęcia ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (NIK, 2021).

Wskazywane zlekceważenie przez ustawodawcę zasady ochrony interesów w toku wiąże się z naruszeniem innej zasady budującej zaufanie obywatela do państwa, a mianowicie zasady odpowiedniego *vacatio legis*. Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego K 48/04, szczególna staranność w zakresie prawidłowego określenia odpowiedniego *vacatio legis* jest wymagana w obszarach szczególnie wrażliwych, do których należy sfera działalności gospodarczej i podatków¹⁵. Należy stwierdzić, że przy wprowadzaniu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych ustawodawca nie wykazał się starannością, kształtując okres *vacatio legis*. Wejście w życie przepisów określonych w ustawie nastąpiło bowiem 14 dni od jej ogłoszenia.

Warto wskazać, że termin ten jest jednocześnie minimalnym, podstawowym terminem wejścia w życie przepisów po-

wszechnie obowiązujących w polskim systemie prawnym. Tymczasem wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie konstytucyjnym, że okres *vacatio legis* powinien być tak dobrany, aby zapewnić adresatowi czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania¹⁶. Słusznie wskazuje się więc w literaturze, że zasadą nadrzędną jest „odpowiedniość” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że może zaistnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis* w konkretnym przypadku (Wierczyński, 2016). Biorąc pod uwagę skalę zmian wprowadzonych ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, a także oceniając jej skutki gospodarcze, uzasadnienie znajduje teza, iż wyznaczenie minimalnego, 14-dniowego okresu *vacatio legis* stanowiło w tym zakresie przejaw naruszenia zasady poprawnej legislacji.

Ostatnim elementem, na który należy zwrócić uwagę w kontekście analizy naruszeń zasady prawidłowej legislacji na polu administracyjnoprawnym, jest zauważalny brak zgodności ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z obowiązującymi w momencie uchwalenia tej ustawy dokumentami strategicznymi, tj. *Krajowym planem działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, stworzonym w 2010 r. przez Ministra Gospodarki, oraz opublikowaną przez Radę Ministrów w 2011 r. *Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*. Oba przywołane dokumenty przewidywały ustanowienie stref dla rozwoju energetyki odnawialnej, odpowiednio na poziomie krajowym oraz wojewódzkim, które miały być później odzwierciedlane na poziomie planowania miejscowego (Ministerstwo Gospodarki, 2010, s. 40; Rada Ministrów, 2011, s. 151). Szczególnie istotną rolę przypisywano zagospodarowaniu przestrzennemu województw, w których miały zostać wyznaczone strefy zakazu wykorzystania lub ograniczonego rozwoju (wraz z określeniem rodzaju i zakresu tego ograniczenia) różnych form energetyki odnawialnej. Tym samym zakładano, że ograniczenia dla ekspansji lądowej energetyki wiatrowej przyjmą charakter zdecentralizowany, uwzględniający regionalną specyfikę zagospodarowania przestrzennego (Rada Ministrów, 2011, s. 151).

W zupełnie innym kierunku poszły natomiast przepisy ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zamiast postulowanego w przytoczonych strategiach podejścia zdecentralizowanego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie uniwersalnej „zasady odległościowej”, wyznaczającej minimalny dystans pomiędzy elektrownią wiatrową a najbliższymi elementami zabudowy, jednakowej dla wszystkich obszarów. Zgodnie ze wspomnianą zasadą elektrownia wiatrowa może być lokalizowana i budowana jedynie wówczas, gdy jej odległość od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej).

Poza budynkami o funkcji mieszkaniowej powyższe ograniczenie znajduje też zastosowanie wobec form ochrony

przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 5 ustawy o ochronie przyrody, oraz wobec leśnych kompleksów promocyjnych, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy o lasach. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, wprowadzenie tak sztywno określonej reguły lokowania inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych nie bierze pod uwagę rzeczywistego stopnia oddziaływania takiej instalacji na otoczenie oraz specyfiki danego terenu (Szlachetko & Szlachetko, 2020). Słusznie twierdzi M. Makowski, że powyższe rozwiązanie zupełnie pomija faktyczny zakres wpływu elektrowni wiatrowych na otoczenie, co stawia pod znakiem zapytania sens przeprowadzania dla takiej inwestycji oceny oddziaływania na środowisko (Makowski, 2018).

Zauważalne jest więc rozejście się dwóch koncepcji — zdecentralizowanej, wynikającej z długofalowych strategii planistycznych, dążących do stworzenia lokalnych ram rozwoju lądowej energetyki odnawialnej — oraz scentralizowanej, wprowadzonej ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, ustanawiającej jednolite, sztywne zasady lokowania tychże instalacji na obszarze całego kraju. Jak się wydaje, tak daleko idąca sprzeczność pomiędzy omawianą ustawą a dokumentami wyznaczającymi główne cele i założenia realizacji polityki przestrzennej stanowi kolejne naruszenie zasady prawidłowej legislacji. Taka ocena znajduje zresztą poparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że wprowadzanie regulacji niekonsekwentnych, niedających się pogodzić z zasadami ogólnosystemowymi, jest wbrew poprawności legislacyjnej¹⁷. Wymogiem pewności prawa jest bowiem zapewnienie takich mechanizmów, które nadadzą systemowi wymiar jak najbardziej stabilny i przewidywalny (Kornobis-Romanowska, 2021). Tymczasem treść przywołanej regulacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych stanowi rodzaj wyłomu w kontekście uznanych przez państwo długofalowych kierunków zagospodarowania przestrzennego, realizowanych w ramach przyjętych strategii.

Naruszenia zasady prawidłowej legislacji w opodatkowaniu lądowych elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości

Na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych największą barierą okazały się zmiany wprowadzone w drodze u.i.e.w. W myśl art. 2 pkt 1 u.i.e.w. w jego pierwotnym brzmieniu za elektrownię wiatrową należało uważać budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 u.o.z.e.¹⁸ Takie brzmienie art. 2 pkt 1 u.i.e.w. prowadziło do wniosku, że budowlą jest zarówno część budowlana, jak i część techniczna elektrowni wiatrowej.

Co więcej, definicja budowli w art. 3 pkt 3 pr.bud.¹⁹ została zmieniona, gdyż w drodze ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z katalogu budowli wykreślono części budowlane elektrowni wiatrowej. Oznaczało to, że na

podstawie art. 1a pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.²⁰ opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegały zarówno części budowlane, jak i techniczne elektrowni wiatrowej, a podatek od nieruchomości wynosił do 2% wartości obydwu części elektrowni wiatrowej. Takie posunięcie ustawodawcy doprowadziło do drastycznego wzrostu obciążeń podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości po stronie wytwórców energii elektrycznej z pierwotnej energii wiatru.

Wskazana zmiana stanu prawnego została zaaprobowana w orzecznictwie sądów administracyjnych jako wiążąca w 2017 r.²¹, a spory dotyczące opodatkowania elektrowni wiatrowych w 2017 r. zakończył wyrok NSA z 22.10.2018 r., który potwierdził opodatkowanie zarówno części budowlanych, jak i technicznych elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości, ponieważ ustawodawca założył w treści art. 2 pkt 1 u.i.e.w., że elektrownia wiatrowa jest budowlą w rozumieniu prawa budowlanego, która składa się z części budowlanych i technicznych, a przepis art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. stanowi, że budowlą w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury²².

W świetle brzmienia art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. nie jest uzasadniona uwaga, że do celów ustalania przedmiotu opodatkowania nie powinno wykorzystywać się brzmienia u.i.e.w. z tego powodu, że ustawodawca w definicji budowli na gruncie u.p.o.l. posłużył się zwrotem „w rozumieniu przepisów prawa budowlanego” (Tetlak, 2021). Gdyby ustawodawca chciał się ograniczyć w definicji budowli jedynie do przepisów pr.bud., to wyraziłby to wprost w przepisach u.p.o.l. W obecnym brzmieniu należy uznać, że ustawodawca odnosi się do przepisów prawa budowlanego jako całości przepisów regulujących materię dotyczącą prawa budowlanego (mogą być to wyłącznie przepisy rangi ustawowej, ponieważ zgodnie z art. 217 Konstytucji RP przepisy dotyczące elementów konstrukcyjnych podatków mogą być regulowane tylko w aktach prawnych o randze ustawy), a nie jedynie do samego prawa budowlanego.

Wyrok ten zawiera jednak jeszcze jedną, lecz bardzo kontrowersyjną konstatację z punktu widzenia producentów energii elektrycznej z pierwotnej energii wiatru. Mianowicie, zdaniem NSA dokonana zmiana opodatkowania elektrowni wiatrowych przez ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych nie naruszyła zasady równości zawartej w art. 32 Konstytucji RP, ponieważ cechą relevantną podmiotów, których sytuacja prawnopodatkowa jest różnicowana, jest wytwarzanie energii elektrycznej z pierwotnej energii wiatru, a nie samo wytwarzanie energii elektrycznej. Należy w tym miejscu przypomnieć, że elektrownie wiatrowe były jedynymi elektrowniami, których części techniczne również były opodatkowane podatkiem od nieruchomości. Dlatego też nie można zgodzić się z poglądem NSA, ponieważ różnicowanie opodatkowania elektrowni wiatrowych stanowi formę naruszenia zasady równości podatkowej, gdyż elektrowniom wiatrowym towarzyszyły dodatkowe obciążenia podatkowe, zniechęcające do wykorzystywania takiej formy wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odna-

wialnych. Kryterium różnicującym w tej sytuacji było bowiem samo wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a nie jedynie wytwarzanie tej energii z pierwotnej energii wiatru.

Pogląd ten potwierdza art. 32 ust. 1 pkt 1 p.e.²³, który stanowi o koncesjonowaniu wytwarzania paliw i energii. Dla organu koncesyjnego nie jest prawnie indyferentny sposób wytwarzania energii przez koncesjonariusza, jeżeli p.e. nie wyłącza uzyskania koncesji dla takiego właśnie sposobu wytwarzania energii. Oznacza to, że jeżeli koncesja uzyskana przez podatnika nie różnicuje sposobów wytwarzania energii na podstawie tej koncesji, to również na gruncie prawa podatkowego przedsiębiorcy wytwarzający energię elektryczną powinni być traktowani jako jedna grupa, niezależnie od tego w jaki sposób rzeczywiście wytwarzają tę energię.

Ustawodawca zdecydował się jednak przywrócić opodatkowanie jedynie elementów budowlanych elektrowni wiatrowej w drodze ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw²⁴. Nowe brzmienie art. 2 pkt 1 u.i.e.w. przesądzało o tym, że jedynie część budowlana elektrowni wiatrowej jest budowlą w rozumieniu prawa budowlanego, co prowadzi do wniosku, że od tego momentu tylko część budowlana elektrowni wiatrowej jest opodatkowana podatkiem od nieruchomości.

Jednak zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw zmiana art. 2 pkt 1 u.i.e.w. miała nastąpić z mocą wsteczną od 1.01.2018 r. Takie posunięcie ustawodawcy doprowadziło do trudności w poborze podatku od nieruchomości po stronie gmin, ponieważ gminy zostały zmuszone do zwrotu nadpłaconego przez podatników podatku od nieruchomości od części technicznych elektrowni wiatrowych. O ile naruszenie zasady nieretroaktywności prawa było w tym przypadku korzystne dla podatników, to należy zaznaczyć, że gminy utraciły swoje dochody budżetowe poprzez takie zachowanie ustawodawcy, gdyż budżety gmin były planowane wraz z przewidywanymi dochodami z opodatkowania także elementów technicznych elektrowni wiatrowych.

W takiej sytuacji należy podzielić pogląd, że ustawodawca powinien zachować taki sam standard powstrzymywania się od zmian w przepisach prawa podatkowego negatywnie wpływających na sytuację ekonomiczną jednostek samorządu terytorialnego, jak powstrzymał się od niekorzystnych zmian prawa podatkowego na niekorzyść podatników (Dowgier, 2020). Ustrojodawca w art. 168 Konstytucji RP wskazał, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych określonych w ustawie. Celem tego przepisu jest możliwość zapewnienia gminom środków finansowych na cele zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej (Kunysz, 2012). Oznacza to, że ustawodawca nie może wprowadzać do prawa podatkowego takich zmian, które zagrażają konstytucyjnemu obowiązkowi dbania przez gminy o potrzeby wspólnoty samorządowej, który to obowiązek wynika z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nakazał ustawodawcy zapewnić mechanizmy prawne udzielające rekom-

pensat gminom, które zostały zmuszone do zwrotu podatnikom nadpłaconego podatku²⁵.

Ponadto również Najwyższa Izba Kontroli zauważyła uchybienie ustawodawcy przy stanowieniu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw poprzez nieprzeprowadzenie analizy skutków w postaci zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych, wywołanych przez tę ustawę (NIK, 2021). Ustawodawca nie dokonał bowiem żadnej analizy przewidywanych utraconych dochodów przez gminy w związku z powrotem do poprzedniego stanu prawnego w podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych ani w samej ustawie o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw nie zawarł żadnego mechanizmu rekompensującego dochody utracone przez gminy.

Ustawodawca zadośćuczynił obowiązkowi nałożonemu przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22.07.2020 r. poprzez uchwalenie ustawy z 17.11.2021 r. o rekompensacie dochodów utraconych przez gminy w 2018 r. w związku ze zmianą zakresu opodatkowania elektrowni wiatrowych²⁶, która reguluje proces uzyskiwania rekompensat przez gminy, których dochody zostały uszczuplone przez zmiany w definicji elektrowni wiatrowej. Ustawa ta przewiduje możliwość uzyskania przez gminy odpowiedniej rekompensaty na podstawie wniosku złożonego do właściwego wojewody.

Z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji istotne znaczenie ma art. 10 ustawy rekompensacyjnej. W art. 10 ustawy rekompensacyjnej ustawodawca wskazał bowiem, że dla celów stosowania tej ustawy elektrownia wiatrowa stanowiła budowlę, która składała się z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych. Ponadto, w uzasadnieniu do ustawy rekompensacyjnej ustawodawca wskazał, że przepis ten jest konieczny, aby potwierdzić zdolność gmin do obliczania i poboru podatku w wysokości obowiązującej zarówno przed, jak i po nowelizacji definicji elektrowni wiatrowej. Ponadto, zdaniem ustawodawcy przepis ten miał potwierdzić także zdolność do prognozowania dochodów w określonej wysokości, które uległy pomniejszeniu w wyniku ustawy nowelizującej.

Samo dążenie do potwierdzenia jakiegokolwiek stanu prawnego bez chęci jego zmiany stanowi naruszenie § 11 r.z.t.p., zabraniającego umieszczania w ustawie wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Za taki właśnie przepis należałoby uznać art. 10 ustawy rekompensacyjnej, ponieważ to z samego mechanizmu obliczania wysokości rekompensat gminom oraz z wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 4/19 wynika, że do celów stosowania ustawy rekompensacyjnej powinny zostać oraz zostały przyjęte skutki wynikające z art. 17 pkt 2 ustawy nowelizującej. Ustawodawca w tym czasie miał przedstawić mechanizm zapewniający gminom rekompensatę nadpłaconego podatku, który gminy będą musiały zwrócić podatnikom.

Trudno znaleźć w takich okolicznościach jakiegokolwiek uzasadnienie tego, aby w okresie od 1.01.2018 r. do 13.07.2018 r. uznawać zarówno elementy budowlane, jak i elementy techniczne elektrowni wiatrowych za budowle do celów stosowania ustawy rekompensacyjnej, gdyż żaden przepis ustawy rekompensacyjnej nie wymaga stosowania

takiej intertemporalnej definicji elektrowni wiatrowej w brzmieniu stosowanym w roku podatkowym 2017. Do końca 2017 r. funkcjonowała bowiem definicja obejmująca elementy budowlane i techniczne elektrowni wiatrowej, a preferencją ustawodawcy, która do celów zapewnienia mechanizmu rekompensat dla gmin została tymczasowo podtrzymana przez Trybunał Konstytucyjny, jest to, aby z początkiem 2018 r. uważać za budowle jedynie elementy budowlane elektrowni wiatrowych.

Należy również zwrócić uwagę na art. 9 ustawy rekompensującej, który narusza konstytucyjny zakaz tworzenia uprawnień pozornych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uprawnienie pozorne to uprawnienie, którego realizacja jest znacznie utrudniona ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień²⁷. Takie uprawnienie stanowi jedynie pozór ochrony praw majątkowych, które przez jego zawężenie prowadzi do tego, że prawo to jest pozbawione wartości (Gomułowicz, 2013). Zgodnie bowiem z art. 9 ustawy rekompensującej wypłacona rekompensata zalicza się do dochodu podatkowego gminy w rozumieniu ustawy o dochodach jednostek terytorialnych, który uwzględnia się m.in. do wyliczenia wpłat gmin do budżetu państwa w ramach tzw. janosikowego, o którym mowa w art. 29 u.d.j.s.t.²⁸ Oznacza to, że w takiej sytuacji część rekompensaty otrzymanej za niekonstytucyjne działanie legislacyjne ustawodawcy nie będzie zadośćuczynić utraconym dochodom gmin, gdyż będzie musiała zostać zwrócona budżetowi państwa. W takiej sytuacji ustawodawca stworzył uprawnienie pozorne polegające na możliwości odzyskania przez gminy utraconego dochodu, który będzie musiał być w pewnej części przeznaczony z mocy samego prawa na pokrycie zobowiązań niezwiązanych z zaplanowanymi wcześniej bieżącymi wydatkami gmin, na które miały zostać przeznaczone środki pieniężne uzyskiwane z podatku od nieruchomości w brzmieniu obowiązującym przed dokonaniem retroaktywnej zmiany definicji elektrowni wiatrowej.

Wnioski

W świetle powyższego wyводу należy uznać, że przyjęcie przez ustawodawcę omawianych w niniejszym artykule aktów prawnych zostało dokonane przy naruszeniu zasady poprawnej legislacji. Jako najbardziej jaskrawy przykład tego naruszenia można wymienić przyjęcie przez ustawodawcę w 2016 r. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, która wpłynęła zarówno na aspekty planistyczne, jak i podatkowe związane z rozwojem lądowych elektrowni wiatrowych. Jak się wydaje, najważniejsze odstępstwo od zasady poprawnej legislacji u podstaw miało wymiar aksjologiczny i polegało przede wszystkim na zlekceważeniu wartości, jaką w systemie prawnym stanowi pewność prawa. W dalszej kolejności przejawiało się to głównie poprzez nieposzanowanie zasady ochrony interesów w toku, a także bagatelizacji roli *vacatio legis* w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca wykroczył zatem poza podstawowe ramy rela-

cji zaufania obywatela do państwa, jakie statuowane są przez przepisy Konstytucji RP. Na marginesie należy dodać, że zgodnie z przywołanymi danymi jedną z konsekwencji przyjęcia ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych było doprowadzenie do istotnej luki inwestycyjnej, powodowanej ograniczeniem dostępnych terenów pozwalających na lokowanie nowych lądowych elektrowni wiatrowych.

W przypadku podatników naruszenie zasady pewności prawa doprowadziło do ograniczenia pewności skutków podatkowych prowadzonej działalności. Mogło to skutkować zniechęceniem podatników do wyboru takiej formy wytwarzania energii elektrycznej. Ponadto, niepewność prawa w zakresie obciążeń podatkowych związanych z eksploatacją elektrowni wiatrowych nie tylko dotknęła przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z wiatru, lecz odczuły to także gminy, które były beneficjentami podatków płaconych przez takich przedsiębiorców. Niepewność prawa uniemożliwiała gminom planowanie swoich budżetów, a nawet prowadziła do poważnych strat finansowych z powodu konieczności zwrotu podatnikom nadpłaconego podatku, przez co została naruszona zasada ochrony interesów w toku w odniesieniu do gmin. W związku z tym, zidentyfikowane naruszenie zasady poprawnej legislacji w obszarze lądowej energetyki wiatrowej nie miało jedynie charakteru formalnego, ale w dłuższej perspektywie niosło za sobą także istotne reperkusje gospodarcze.

Postulaty *de lege ferenda* należy odnieść przede wszystkim do obszaru prawnopodatkowego. Pożądanym rozwiązaniem z punktu widzenia pewności wpływów budżetowych mogłoby być rozszerzenie art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu²⁹ o konieczność przeprowadzenia analizy oddziaływania zmian legislacyjnych na wysokość wpływów do budżetów państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Co prawda, wnoszący projekt ustawy do Sejmu jest zobowiązany na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu do przedstawienia skutków finansowych projektu oraz na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu do wskazania źródeł finansowania projektu ustawy, jeżeli będzie on prowadził do obciążenia budżetu państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, lecz przepisy te nie wskazują wprost, aby wnoszący projekt ustawy do Sejmu miał być obowiązany do przeprowadzenia analizy reperkusji wywołanych zmianami w sferze przyszłych wpływów z danin publicznych. Wprowadzenie takiego rozwiązania do Regulaminu Sejmu mogłoby przeciwdziałać w przyszłości podobnym skutkom dla podatników i jednostek samorządu terytorialnego, jak te, które wywołały zmiany opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości. Sejm zdecydował się już bowiem na wprowadzenie podobnego rozwiązania w art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu, który przewiduje dodatkową część uzasadnienia w projektach ustaw dotyczących majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Drugą propozycją mogłoby być zapewnienie stałego mechanizmu odszkodowawczego dla jednostek samorządu te-

rytorialnego, tak jak obecnie zwracane są gminom utracone dochody budżetowe z tytułu podatku od nieruchomości w ramach ustawy rekompensacyjnej. W takiej sytuacji gminy nie musiałyby oczekiwać na wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmu, który zapewniłby otrzymanie utraconych dochodów podatkowych w wyniku działań ustawodawcy niekorzystnych dla gmin.

W ramach takiego stałego mechanizmu można by było przewidzieć także wyrównywanie gminom utraconych dochodów w pewnym okresie od dokonanej zmiany w przepi-

sach, tak aby już od początku kolejnego roku podatkowego gminy nie były pozbawiane wpływów budżetowych w wysokości porównywalnej z poprzednimi latami. Ustawodawca bowiem na podstawie art. 227 ust. 1 u.f.p.³⁰ nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej obejmującej okres roku budżetowego i trzech kolejnych lat. Mechanizm odszkodowawczy mógłby zapewnić możliwość wykonania takiej prognozy mimo zmniejszenia wpływów do budżetu gminy z tytułu danin publicznych.

Przypisy/Notes

- ¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm. (dalej: r.z.t.p.).
- ² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja RP).
- ³ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.
- ⁴ Wyrok TK z 13.09.2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.
- ⁵ Poza wymienionym katalogiem zasad T. Zalasinski wymienia zasadę proporcjonalności oraz zasadę *pacta sunt servanda*.
- ⁶ Wyrok TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106.
- ⁷ Ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 724 ze zm. (dalej: u.i.e.w.).
- ⁸ § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
- ⁹ Wyrok TK z 29.10.2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83.
- ¹⁰ Wyrok TK z 12.12.2006 r., P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171.
- ¹¹ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.
- ¹² Wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.
- ¹³ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 64.
- ¹⁴ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1095503,branza-wiatrakowa-pozywa-polske.html>
- ¹⁵ Wyrok TK z 15.02.2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15.
- ¹⁶ Wyrok TK z 25.03.2003 r., U 10/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 23. (por. wyroki TK z: 04.01.2000 r., K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 10.12.2002 r., K 27/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 92).
- ¹⁷ Wyrok TK z 23.10.2007 r., P 28/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 106.
- ¹⁸ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 610 ze zm. (dalej: u.o.z.e.).
- ¹⁹ Ustawa z 7.07.1994 r. — Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm. (dalej: pr.bud.).
- ²⁰ Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 (dalej: u.p.o.l.).
- ²¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.02.2017 r., I SA/Bd 866/16, LEX nr 2229366; wyrok WSA w Łodzi z 24.03.2017 r., I SA/Łd 1/17, LEX nr 2271125 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.04.2017 r. I SA/Go 95/17, LEX nr 2276686.
- ²² Wyrok NSA z 22.10.2018 r., II FSK 2983/17, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 13.
- ²³ Ustawa z 10.04.1997 r. — Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 716 ze zm. (dalej: p.e.).
- ²⁴ Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1276.
- ²⁵ Wyrok TK z 22.07.2020 r., K 4/19, OTK-A 2020, nr 33.
- ²⁶ Ustawa z 17.11.2021 r. o rekompensacie dochodów utraconych przez gminy w 2018 r. w związku ze zmianą zakresu opodatkowania elektrowni wiatrowych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 30. (dalej: ustawa rekompensacyjna).
- ²⁷ Wyrok TK z 18.12.2002 r., K 43/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 96.
- ²⁸ Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1672 ze zm. (dalej: u.d.j.s.t.).
- ²⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2022 r., poz. 560 (dalej: Regulamin Sejmu).
- ³⁰ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm. (dalej: u.f.p.).

Bibliografia/References

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. C.H.Beck.
- Bąkowski, T. (2018). Przykłady niedoskonałości. W: J. Jagielski, & M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne dziś i jutro*. Wolters Kluwer.
- Bednarek-Szczepańska, M. (2016). Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce. *Polityka Energetyczna — Energy Policy Journal*, 19(1), 53–72.
- Cylik, A. (2021). Analiza ekonomiczna skutków wprowadzenia postanowień tzw. ustawy odległościowej oraz korzyści z planowanej zmiany regulacji dotyczących rozwoju lądowej energetyki wiatrowej. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, (2), 120–136.
- Dowgier, R. (2020). Zasada *lex retro non agit* w prawie podatkowym — uwagi na tle sprawy K 4/19. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, (4), 297–307. <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.04.15>
- Duniewska, Z., & Stahl, M. (2012). Legislacja administracyjna — zagadnienia wprowadzające. W: Z. Duniewska, & M. Stahl, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka* (26–27). LEX.
- Duszcza-Jakimko, H., & Kozicka, B. (2018). Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, (1), 9–20.
- Gomułowicz, A. (2013). *Podatki a etyka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- GUS. (2020). *Energia ze źródeł odnawialnych w 2019 roku*. Główny Urząd Statystyczny.
- Jankowska, I. (2015). Bezpieczeństwo energetyczne w polityce bezpieczeństwa państwa. *Studia Lubuskie*, 11, 151–152.
- Kornobis-Romanowska, D. (2018). *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*. C.H.Beck.

- Kunysz, J. (2012). Wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ podatkowy (wybrane zagadnienia). *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, (2), 58–76.
- Makowski, M. (2018). *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*. LEX.
- Ministerstwo Gospodarki. (2010). *Krajowy plan działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*. Ministerstwo Gospodarki.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* Ministerstwo Klimatu i Środowiska.
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. (2021). *Energetyka wiatrowa na lądzie — założenia reformy i propozycja ustawy*. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.
- Muras, Z., & Swora, M. (2016). *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1–11*. Wolters Kluwer.
- NIK. (2021). *Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii*. Najwyższa Izba Kontroli.
- Osiejewicz, J. (2018). *Globalne zarządzanie zasobami ropy i gazu w perspektywie prawnomiędzynarodowej*. C.H.Beck.
- Przybylska, M. (2017). Prawa nabyte inwestora elektrowni wiatrowej a wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z wejściem w życie ustawy wiatrakowej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (7), 20–26.
- Rada Ministrów. (2011). *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*.
- Salitra, D. (2003). Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. *Przegląd Sejmowy*, (4).
- Szlachetko, J., & Szlachetko, K. (2020). W: M. Czarnecka, & T. Ogiński, *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*. C.H.Beck.
- Tetlak, K. (2021). Kontrowersje wokół opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości. *Nieruchomości@*, (5).
- URE. (2021). *Potencjał krajowy OZE w liczbach. Moc zainstalowana (MW). Stan na 31.12.2020 r.* Urząd Regulacji Energetyki.
- Węglińska, J. (2020). Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji. *Prawo w Działaniu*, 42. 169–188. <https://doi.org/10.32041/pwd.4207>
- Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Wincenciak, M. (2018). Zasada poprawnej legislacji. W: Z. Duniewska, A. Krakala, & M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*. Wolters Kluwer.
- Wronkowska, S. (1995). Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej. W: S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*. Wydawnictwo Sejmowe.
- Zalański, T. (2008). *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*. Wydawnictwo Sejmowe.

Mgr Piotr Gajewski

Doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego — dziedzina nauk społecznych, dyscyplina nauk prawnych. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Inicjator i współorganizator ogólnopolskich konferencji naukowych oraz recenzowanych monografii naukowych dotyczących prawa publicznego. Jego zainteresowania badawcze dotyczą opodatkowania sektora energetycznego, funkcji stymulacyjnej podatków oraz gwarancji ochrony praw podatnika.

Mgr Piotr Gajewski

PhD student at the Doctoral School in Humanities and Social Sciences at the University of Gdansk — field of social sciences, discipline legal sciences. A graduate of law studies at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdansk. Initiator and co-organizer of national scientific conferences and reviewed scientific monographs related to public law. His research interests include taxation of the energy sector, the stimulus function of taxes and guarantees of protection of the taxpayer's rights.

Mgr Jakub Plebański

Doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego — dziedzina nauk społecznych, dyscyplina nauk prawnych. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Autor publikacji w zakresie prawa energetycznego, z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii. Zainteresowania badawcze koncentruje na problematyce oddziaływania władzy państwowej na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Mgr Jakub Plebański

PhD student at the Doctoral School in Humanities and Social Sciences at the University of Gdansk — field of social sciences, discipline legal sciences. A graduate of law studies at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdansk. Author of publications in the field of energy law, including renewable energy sources. His research interests focus on the issue of the influence of state authority on the sale of electricity from renewable energy sources.