

Wyrok z 29 października 2003, [K 53/02](#)
NIEJASNA NOWELIZACJA PRZEPISÓW O PORTACH MORSKICH

Rodzaj postępowania: kontrola prewencyjna ustawy Inicjator: Prezydent RP	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli	
Ustawa z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich: art. 1 pkt 3 oraz art. 1 pkt 5 w związku z art. 6	Zasada demokratycznego państwa prawnego Zasada proporcjonalności Zasada wyłączności ustawy w zakresie podatków [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 217]	

Prezydent RP, działając w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zaskarżył przedłożoną mu do podpisu ustawę z 23 listopada 2002 r., zmieniającą ustawę o portach i przystaniach morskich.

Pierwszy z przepisów zakwestionowanych przez Prezydenta – art. 1 pkt 3 noweli – odnosił się do art. 11 ustawy nowelizowanej i składał się z dwóch części. Z jednej strony „dotychczasowe brzmienie” art. 11 (ulgowa stawka podatku od nieruchomości w portach i przystaniach morskich) zostało oznaczone jako ust. 1. Z drugiej strony w art. 11 dodany został nowy ust. 2 (dotyczący kwestii podmiotu właściwego do uiszczenia podatku). Prezydent zauważył, że art. 11 ustawy nowelizowanej w pierwotnym brzmieniu, będący jeszcze w mocy w chwili przedłożenia noweli do podpisu, niebawem utracił moc obowiązującą w wyniku przepisów nowelizujących zawartych w innej ustawie, a mianowicie w ustawie z 30 października 2002 r., nowelizującej ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, już podpisanej przez Prezydenta. Założeniem ostatnio wymienionej noweli było zamieszczenie przepisów o zwolnieniach i ulgach podatkowych, dotychczas rozproszonych w tekstach różnych ustaw, bezpośrednio w ustawie podatkowej. W niniejszej sprawie wyszedł zatem na jaw brak zsynchronizowania dwóch przedłożonych Prezydentowi do podpisania noweli regulacji prawnych, nad którymi parlament pracował równolegle. Niejasne było, czy nowela zakwestionowana przez Prezydenta miałaby przywrócić moc obowiązującą dotychczasowego art. 11, czy też – wobec jego wcześniejszego uchylecia – należy ją traktować w tym zakresie jako bezprzedmiotową. Prezydent dostrzegł w tym naruszenie zasad przyzwoitej legislacji i ochrony zaufania do państwa i prawa, wynikających z konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Jednocześnie, ponieważ meritum dotyczyło podatku od nieruchomości, wnioskodawca zakwestionował zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucyjnym unormowaniem stanowienia przepisów podatkowych (art. 217).

Ponadto Prezydent zakwestionował zmianę zawartą w art. 1 pkt 5 noweli (szczegółowe kwestie kompetencyjno-budżetowe związane z zarządzaniem portami i przystaniami morskimi oraz z pobieraniem opłat portowych) w aspekcie terminu wejścia tej zmiany w życie, określonego w art. 6 no-

weli. Także w tym przypadku Prezydent jako wzorce kontroli wskazał art. 2 i 217 Konstytucji, wskazując dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji (wymóg podstawy ustawowej i przestrzegania proporcjonalności w ustanawianiu ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności).

ROZSTRZYGNĘCIE

1. Art. 1 pkt 3 noweli z 23 listopada 2002 r. w zakresie, w jakim dotychczasowe brzmienie art. 11 ustawy o portach i przystaniach morskich oznacza jako ust. 1, jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji z powodu niedostatecznej określoności oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 1 pkt 3 tej ww. noweli w zakresie, w jakim w art. 11 ustawy nowelizowanej ustawy dodaje ust. 2, oraz art. 1 pkt 5 w związku z art. 6 tej samej noweli są zgodne z art. 2 i art. 217 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

GLÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Jest on funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samostanną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji.
2. Przestrzeganie zasad poprawnej legislacji ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a przez to narażać podatników na niepewność.
3. Z art. 217 Konstytucji wynika zasada wyłączności ustawy jako źródła prawa w zakresie podatków. Ustawy powinny rozstrzygać, kto powinien płacić podatek (podmiot), jakie zjawiska życia społecznego i gospodarczego podlegają opodatkowaniu (przedmiot) oraz w jakiej wysokości podatek powinien być płacony.
4. Zaskarżony art. 1 pkt 3 noweli z 23 listopada 2002 r. w części dotyczącej „dotychczasowego brzmienia art. 11” ustawy o portach i przystaniach morskich reguluje wysokość stawki podatkowej w podatku od nieruchomości na terenie portów i przystani morskich. Skoro wymóg określenia tego elementu opodatkowania w drodze ustawy wynika bezpośrednio z art. 217 Konstytucji, to brak dostatecznej określoności badanego przepisu stanowi zarówno naruszenie art. 2, jak i art. 217 Konstytucji. Nie zachodzi przy tym integralny związek między normą wyrażoną w pierwotnym brzmieniu art. 11 a normą wyrażoną w nowym ust. 2 tego artykułu, dlatego w tym zakresie art. 1 pkt 3 badanej noweli nie narusza wskazanych wzorców konstytucyjnych.

5. W trybie prewencyjnej kontroli norm wymagania dotyczące odpowiedniej określoności i poprawności legislacyjnej mają szczególne znaczenie. Dostrzeżone w trybie kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny wady konstrukcyjne mogą i powinny być niezwłocznie naprawione w dalszym toku postępowania legislacyjnego, przy zachowaniu procedury określonej w art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji.
6. Trybunał Konstytucyjny wskazuje Prezydentowi na celowość zwrócenia ustawy Sejmowi na podstawie art. 122 ust. 4 *in fine* Konstytucji dla usunięcia niezgodności z Konstytucją treści art. 1 pkt 3 w części wskazanej w pkt 1 sentencji wyroku i dla nadania właściwej redakcji pozostałej części tego przepisu.
7. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawcy, że regulacja zawarta w art. 1 pkt 5 noweli narusza zasady rzetelnej legislacji poprzez uniemożliwienie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości. Wysokość tego podatku od 1 stycznia 2003 r. ustalana jest na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zaś w badanym punkcie noweli ustawodawca usunął lukę istniejącą dotychczas w zakresie określenia zakresu podmiotowego opodatkowania podatkiem od nieruchomości wszystkich podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi. Nie budzi również zastrzeżeń pod względem poprawności legislacyjnej art. 6 noweli, dotyczący terminu jej wejścia w życie, który ma charakter wtórny w stosunku do regulacji omówionych wyżej.
8. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczący ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w ogóle nie jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów zaskarżonych przez wnioskodawcę.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 122. [...] 3. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

4. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Art. 217. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.