

Dz.U. 1999 Nr 29 poz. 281

WYROK

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 30 marca 1999 r.

Sygn. K. 5/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krzysztof Kolasiński – przewodniczący

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 30 marca 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Miasta i Gminy Czaplinek, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

- przepisu art. 2 w związku z art. 3 ustawy z dnia 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 158, poz. 1042) z przepisem art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483);
- przepisu art. 3 ww. ustawy z art. 2 w związku z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

o r z e k a:

1. Art. 2 w związku z art. 3 ustawy z dnia 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 158, poz. 1042) jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 3 ustawy z dnia 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 158, poz. 1042) w zakresie, w jakim nadaje tej ustawie moc obowiązującą przed dniem jej ogłoszenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rada Miasta i Gminy Czaplinek we wniosku z 4 lutego 1998 r., działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej ustawę – Prawo budżetowe i ustawę – Prawo energetyczne. Zaskarżony art. 2 ustawy wprowadził zmianę do treści art. 72 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, który to przepis głosił: „ustawa wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia z wyjątkiem art. 21, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Zmiana polegała na skreśleniu kropki i dodaniu następujących wyrazów: „oraz art. 18 ust. 3 i 4, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.” W konsekwencji art. 18 ust. 3 i 4 prawa energetycznego, zobowiązujący Skarb Państwa do pokrywania części kosztów oświetlenia ulic, placów i dróg położonych na terenie gmin, nie wszedł w życie wraz z całą ustawą, tzn. 5 grudnia 1997 r., ponieważ na skutek zaskarżonej zmiany jego wejście w życie zostało odsunięte w czasie do 1 stycznia 1999 r. Rezultatem zaskarżonej zmiany, zdaniem wnioskodawcy jest to, iż na gminę nałożono zadanie w postaci finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, także tych nie stanowiących jej mienia, nie zapewniając jej jednocześnie odpowiedniego udziału w dochodach publicznych na wykonanie tego zadania. W ocenie wnioskodawcy oznacza to naruszenie art. 167 ust. 1 konstytucji.

Artykułowi 3 zaskarżonej ustawy wnioskodawca zarzuca sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną – jego zdaniem – w art. 1 konstytucji. Niezgodności tej wnioskodawca dopatruje się w tym, że wymieniony art. 3 nadaje zaskarżonej ustawie moc obowiązującą od 5 grudnia 1997 r., mimo iż ogłoszenie jej nastąpiło dopiero w Dzienniku Ustaw z 24 grudnia tego roku. Oznacza to naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz.

Wnioskodawca zwraca też uwagę na komplikacje, które wystąpiły w budżetach gmin w związku z wprowadzeniem zaskarżonej zmiany tuż przed zakończeniem roku kalendarzowego. Licząc się z wejściem w życie prawa energetycznego, w tym przepisu art. 18 ust. 3, wiele gmin nie przewidziało w swych budżetach na rok 1998 środków na oświetlenie ulic, placów i dróg nie stanowiących ich mienia. Ponoszenie wydatków na oświetlenie spowoduje konieczność ograniczenia wydatków na inne zadania własne.

2. Prokurator Generalny RP w stanowisku z 29 maja 1998 r. – generalnie – uznał zarzuty wnioskodawcy za uzasadnione. Przyjął, iż przepis art. 2 w związku z art. 3 ustawy z 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne koliduje z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, a ponadto – art. 2 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 88 konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zaskarżona ustawa jest kolejną, która w swej treści nie uwzględnia zasad gospodarki budżetowej. Wynika z nich, m.in., iż gminy mają obowiązek prawny przedłożenia projektu budżetu do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. W związku z treścią art. 18 ust. 3 i 4 prawa energetycznego gminy miały obowiązek uwzględnienia w budżetach faktu, iż w nowym roku budżetowym koszty oświetlenia będzie częściowo ponosił Skarb Państwa. Zaskarżony przepis art. 2 ustawy zmieniającej musiał więc wywołać istotne perturbacje w przygotowaniu budżetów gmin na rok 1998.

Powołując się na art. 167 ust. 4 konstytucji Prokurator Generalny twierdzi, iż wraz z

obowiązkiem finansowania oświetlenia na placach, ulicach i drogach stanowiących własność państwa gminy powinny otrzymać odpowiednie dofinansowanie na ten cel. Ponieważ kwota potrzebna na oświetlenie wynosiłaby ok. 400 mln zł, gminom trudno wygospodarować odpowiednie środki. Prokurator Generalny odnosi się do stanowiska Ministra Finansów, który konieczność przesunięcia daty wejścia w życie przepisu art. 18 ust. 3 i 4 prawa energetycznego uzasadniał trudnościami w opracowaniu odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego. Minister Finansów podkreślał, że delegacja do wydania rozporządzenia, zawarta w art. 18 ust. 4 prawa energetycznego, nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 konstytucji (załącznik nr 1 do stanowiska Prokuratora Generalnego). Zdaniem Ministra wskazany przepis prawa energetycznego nie wyjaśnia ani zakresu wydatków, które miałyby być finansowane z budżetu państwa, ani pojęcia „ulic, placów i dróg nie stanowiących mienia komunalnego”. Prokurator Generalny odrzuca argumenty Ministra Finansów i nie uznaje, by usprawiedliwiały one odsunięcie w czasie wejścia w życie art. 18 ust. 3 i 4 prawa energetycznego.

Prokurator Generalny podkreśla, że problem pokrywania kosztów oświetlenia ulic, dróg i placów stanowiących własność państwa od dawna był podnoszony przez organy samorządowe. Interpretacja ustawowego określenia „utrzymanie drogi”, jakim posługuje się ustawa o drogach publicznych, stanowiła przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w 1996 r. Chodziło w szczególności o ustalenie, czy sformułowanie to obejmuje swym zakresem także koszty oświetlenia. Wówczas Trybunał odmówił ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni tego pojęcia, sygnalizując Sejmowi potrzebę wypełnienia luki prawnej. Uchwalenie art. 18 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo energetyczne było więc wynikiem aktywnych starań samorządu o rozstrzygnięcie kwestii kosztów oświetlenia. Następnie, powołując się na liczne rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny rysuje linię orzecznictwa Trybunału, polegającą na dążeniu do zabezpieczenia finansowego zadań wykonywanych przez samorząd. Na tle tej linii orzecznictwa fakt nieprzekazania gminom środków na realizację zdan oraz sposób wprowadzenia w życie art. 2 ustawy, przemawiają, zdaniem Prokuratora Generalnego, za przyjęciem niezgodności zaskarżonego art. 2 ustawy z art. 167 ust. 3 i 4 Konstytucji RP.

W dalszym ciągu swego stanowiska Prokurator Generalny zauważa jednak, że sam art. 2 zaskarżonej ustawy jest korzystny dla gmin i nie jest niekonstytucyjny. Sprzeczność z konstytucją ujawnia się dopiero wtedy, gdy powiąże się ten przepis z art. 3 ustawy, a jednocześnie uwzględni się fakt, iż gminy nabyły już uprawnienia, co najmniej w postaci ekspektatywy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w kontekście art. 3 ustawy, przepis art. 2 ustawy jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji.

Następnie Prokurator Generalny wyraża pogląd, iż art. 3 ustawy narusza tryb uchwalania budżetu gminy i przez to sprzeczny jest z art. 2 konstytucji, gdyż godzi w zasadę zaufania do państwa i stanowiącego przezeń prawa, zasadę sprawiedliwości społecznej, a przede wszystkim zasadę niedziałania prawa wstecz. Opublikowanie zaskarżonej ustawy ponad 20 dni po jej wejściu w życie oznacza także naruszenie art. 88 konstytucji.

Prokurator Generalny wypowiada się też na temat wzorca kontroli konstytucyjności. Stwierdza, że choć we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca zarzucił sprzeczność z art. 1 Konstytucji RP, to z uzasadnienia w sposób oczywisty wynika, iż chodzi o naruszenie zasad objętych treścią art. 2 konstytucji, co uzasadnia modyfikację wzorca w tym właśnie kierunku.

W części końcowej stanowiska Prokurator Generalny zwraca uwagę na skutki finansowe dla budżetu państwa, jakie pociągnie za sobą stwierdzenie sprzeczności z konstytucją zaskarżonych przepisów. Ze względu na nie, Prokurator Generalny uważa za uzasadnione wstrzymanie wykonania orzeczenia do końca 1998 roku.

3. Prezes Rady Ministrów w opinii z 26 listopada 1998 r. podkreślił przede wszystkim, że przepisy art. 18 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo energetyczne zostały wprowadzone do ustawy przez Senat RP bez konsultacji z Radą Ministrów oraz bez dokonania oceny skutków finansowych dla budżetu państwa. Praktyczna realizacja poprawek wprowadzonych przez Senat napotykała na następujące przeszkody:

- trudności techniczne (brak odpowiedniego systemu pomiarowego) z wyodrębnieniem opłat, o które chodzi w art. 18 ust. 3 i 4 z rachunków zbiorczych za energię elektryczną;
- brak definicji pojęcia „koszty oświetlenia”;
- brak definicji pojęcia „place i drogi nie stanowiące mienia komunalnego”;
- brak możliwości określenia w ustawie budżetowej kwot niezbędnych na pokrycie oświetlenia w skali kraju i w rozbiu na poszczególne gminy.

Wskazane trudności spowodowały, iż Rada Ministrów podjęła starania o odsunięcie w czasie wejścia w życie art. 18 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo energetyczne, co też nastąpiło dzięki ustawie będącej przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Opracowanie rozporządzenia wykonawczego do art. 18 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo energetyczne stało się możliwe dzięki zmianom legislacyjnym, jakie wchodziły w życie 1 stycznia 1999 r. Chodzi tu o nowelizację ustawy o drogach publicznych, która doprecyzowała pojęcie zarządcy drogi i jego kompetencje oraz o zmianę art. 18 ust. 3 i 4 prawa energetycznego, który to przepis – w nowym brzmieniu – wiąże obowiązek finansowania oświetlenia dróg nie ze stanem własności, lecz właśnie z wykonywaniem funkcji zarządcy drogi. Prezes Rady Ministrów podkreśla, że przygotowane są już akty wykonawcze służące wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1999 r. zasady finansowania części kosztów oświetlenia z budżetu państwa. Natomiast ewentualne roszczenia gmin za okres poprzedzający 1 stycznia 1999 r. – jakie powstałyby w przypadku uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku w niniejszej sprawie – nie będą mogły być zrealizowane.

W konsekwencji Prezes Rady Ministrów wyraża opinię, iż w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności z konstytucją zaskarżonych przepisów, celowym byłoby skorzystanie przez Trybunał z uprawnień wskazanych w art. 190 ust. 3 konstytucji i określenie, iż tracą one moc nie wcześniej niż 1 stycznia 1999 roku.

II

W toku rozprawy 30 marca 1999 r. pełnomocnik wnioskodawcy zmodyfikował treść wniosku w ten sposób, że domagał się stwierdzenia niezgodności art. 2 w związku z art. 3 ustawy z 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne z art. 167 ust. 1 i ust. 4 konstytucji oraz art. 3 tejże ustawy z art. 2 w związku z art. 88 konstytucji. Pełnomocnik podkreślił, że nie chodzi o merytoryczną zmianę wniosku, lecz sprostowanie mylnego określenia zakresu kontroli konstytucyjnej. W konsekwencji podtrzymał wszystkie, zgłoszone wcześniej na piśmie, argumenty uzasadniające wniosek.

Pozostali uczestnicy postępowania wyrazili zgodę na dokonanie zmiany treści wniosku.

Przedstawiciel Sejmu wnosił, by ze względu na konsekwencje finansowe dla budżetu państwa – w razie uznania zaskarżonych przepisów za sprzeczne z konstytucją – Trybunał Konstytucyjny określił termin utraty mocy obowiązującej przez zaskarżoną ustawę na dzień 1 stycznia 1999 roku.

Przedstawiciel Rady Ministrów podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie.

Prokurator Generalny poparł żądanie wnioskodawcy, odwołując się do argumentów sformułowanych w swoim stanowisku wyrażonym na piśmie.

W dalszej części rozprawy przedstawiciele wnioskodawcy i uczestników postępowania ustosunkowywali się wzajemnie do swych wypowiedzi oraz odpowiadali na pytania

Trybunału Konstytucyjnego.

Pełnomocnik wnioskodawcy, przeciwstawiając się wnioskowi przedstawiciela Sejmu o oddalenie w czasie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów stwierdził, że środki przeznaczone na zwrot kosztów oświetlenia poniesionych przez gminy powinny znaleźć się w rezerwie budżetowej. W odpowiedzi przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że w budżecie państwa nigdy nie było zabezpieczonych środków na oświetlenie w gminach; nie było ich także w chwili wprowadzania przez Senat poprawki do ustawy – Prawo energetyczne.

W końcowych wystąpieniach pełnomocnik wnioskodawcy oraz przedstawiciele uczestników podtrzymali swe wcześniejsze stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Oceniając zgodność z konstytucją art. 2 zaskarżonej ustawy, należy podkreślić, że pod rządami nowej konstytucji w pełni aktualna jest wcześniejsza linia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, odnosząca się do zasady samodzielności finansowej gmin. Trybunał miał już okazję wyrazić pogląd, iż „konstytucja nie tylko zachowała dotychczasowe przepisy odnoszące się do samorządu terytorialnego (art. 70 – 75 Małej Konstytucji), ale je wyraźnie rozbudowała i wzmocniła (art. 163 – 172 Konstytucji RP)” (K. 13/97, OTK ZU Nr 5–6/1997, s. 493). Zasada samodzielności finansowej gmin, statuowana m.in. w art. 167 konstytucji, została sformułowana bardziej kategorycznie. Podstawowym celem tego przepisu jest, w ocenie Trybunału, „zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego (gminie) odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań”. (por. K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 70). Trybunał podkreślał jednak wielokrotnie, że samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można absolutyzować. „Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów.” (K. 8/95, OTK w 1995 r. cz. II, poz. 28, s. 33)

Artykuł 167 konstytucji, statuujący jedną z podstawowych gwarancji samodzielności gmin, stanowi pewną integralną całość. W ustępie pierwszym zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Kolejny ustęp wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Art. 167 ust. 3 zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawowy, co stanowi istotną gwarancję formalną samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wreszcie art. 167 ust. 4 deklaruje, iż „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Trybunał uznał, że dla prawidłowej oceny zaskarżonego art. 2 ustawy z punktu widzenia zgodności z art. 167 konstytucji, trzeba dokładnie określić zadanie, którego finansowania dotyczy kwestionowany przepis. Następnie trzeba prześledzić, w jaki sposób było ono finansowane do czasu uchwalenia ustawy – Prawo energetyczne, jak miało wyglądać finansowanie według art. 18 ust. 3 i 4 tejże ustawy i wreszcie – w jaki sposób zaskarżony przepis wpłynął na sytuację finansową gmin.

Zadaniem o które chodzi, jest oświetlenie ulic, placów i dróg położonych na terenie gmin. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewiduje, że zadania własne gminy obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów

oraz organizację ruchu drogowego. Bardziej precyzyjne określenie zadań gminy w tym zakresie znajdujemy w tzw. ustawie kompetencyjnej, tj. ustawie z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). W art. 1 ustawodawca wskazał, które z zadań i kompetencji, należących dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przechodzą do właściwości gmin, jako ich zadania własne. Punkt 28 tego przepisu zawiera wyliczenie zadań przewidzianych w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, które stały się zadaniami własnymi gmin. Wśród nich znajdowały się, m.in.:

- d) planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg lokalnych miejskich;

- e) planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg gminnych;

- f) zarządzanie siecią dróg gminnych i lokalnych miejskich;

- g) budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg lokalnych miejskich w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta;

- h) budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg lokalnych miejskich w granicach miast;

- i) budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona dróg gminnych.

Drogami – w rozumieniu ustawy o drogach publicznych – są także ulice (art. 4 ust. 1 pkt 2). Zakres dróg lokalnych miejskich i dróg gminnych ustawa określała (art. 7 ust. 1) za pomocą dwóch kryteriów: – negatywnego, poprzez wskazanie, że są to drogi inne niż krajowe i wojewódzkie (pozostałe), położone na terenie miast i gmin,

– pozytywnego, poprzez wskazanie, że chodzi o „uzupełniającą sieć służącą miejscowym potrzebom”.

Utrzymanie drogi, w myśl ustawy o drogach publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 10), oznacza wykonywanie robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan, oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Cytowane przepisy dowodzą, iż ustawodawca nie rozstrzygnął wprost nawet kwestii, czy oświetlenie dróg mieści się w pojęciu ich utrzymania. Sprecyzowanie, których dróg dotyczy przepis ustawy kompetencyjnej także mogło budzić wątpliwości, ponieważ ustawodawca w tym samym przepisie posłużył się aż trzema określeniami: dróg gminnych, dróg lokalnych miejskich oraz dróg lokalnych miejskich w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta. Obowiązująca wówczas ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (Dz.U. Nr 21, poz. 96 ze zm.) nie zawierała żadnych przepisów, które pozwalałyby rozstrzygnąć, jaki podmiot (państwo czy gmina) powinien ponosić koszty oświetlenia różnego rodzaju dróg.

W tej sytuacji decydującą rolę odegrał art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, który – w ustępie 1 pkt. 2 – wśród zadań własnych gmin, wylicza „sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów”. Ten właśnie przepis stał się podstawą obciążenia gmin kosztami oświetlenia obiektów zlokalizowanych na ich terenie. Trzeba podkreślić, że nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego tego obowiązku nie było związane z kryterium własnościowym; decydowało położenie danej drogi. W chwili wprowadzania reformy samorządowej w 1990 r. nie wydano bowiem przepisów, które stanowiłyby podstawę komunalizacji dróg, ulic i placów. Co do zasady komunalizacji podlegało mienie ogólnonarodowe, w tym służące użyteczności publicznej, „należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego oraz do przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełniły funkcję organu założycielskiego (art. 5 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie

terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32, poz. 191). Trudno było uznać, że drogi, ulice i place „należały” do rad narodowych i organów administracji publicznej.

Poza sporem pozostaje fakt, że gminy, od chwili uzyskania podmiotowości prawnej i odrębności finansowej, pokrywały koszty oświetlenia wszystkich dróg, ulic i placów położonych na ich terenie (z wyłączeniem autostrad). Finansowanie oświetlenia następowało z ich budżetu, z części przeznaczonej na realizację zadań własnych. Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600 ze zm.), zasadniczą część środków na wykonywanie zadań własnych (obok wpływów z podatków i opłat pobieranych bezpośrednio przez gminy oraz dochodów z gospodarowania majątkiem) stanowił udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych oraz subwencje (ogólna, oświatowa, drogowa) z budżetu państwa. Trzeba podkreślić, że ustawa nie przewidywała nigdy żadnych środków specjalnych na finansowanie oświetlenia dróg, ulic i placów, w szczególności nie istniała dotacja celowa na to zadanie, czy też „subwencja oświetleniowa”. Sumę niezbędną do sfinansowania tego zadania gminy musiały więc wygospodarować w ramach ogólnej puli środków finansowych na zadania własne. Taka pozycja figurowała więc w budżecie każdej z gmin, w dziale zatytułowanym „gospodarka komunalna”, pod pozycją 7262 – „oświetlenie ulic”. Ujmował ją w swoich planach finansowych wnioskodawca, co w sposób pośredni wynika z treści wniosku; podkreśla się w nim bowiem, że dopiero na skutek uchwalenia ustawy – Prawo energetyczne, znając treść jej art. 18 ust. 3, twórcy budżetu gminy na rok 1998 pominęli wydatki na oświetlenie dróg, ulic i placów nie stanowiących mienia gminy.

Trybunał Konstytucyjny nie jest władny badać, czy – w stanie prawnym istniejącym do chwili „planowego” wejścia w życie art. 18 ust. 3 prawa energetycznego w jego pierwotnej wersji – gminy otrzymywały z budżetu państwa wystarczające środki na wykonywanie zadania polegającego na oświetleniu wszystkich dróg, ulic i placów położonych na ich terenie. Ocena celowości i skutków ekonomicznych konkretnych regulacji ustawowych nie podlega kontroli Trybunału. Ponadto, co jest zupełnie oczywiste, ocena stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy – Prawo energetyczne nie jest w ogóle przedmiotem niniejszego postępowania. Na jego potrzeby konieczna jest natomiast następująca konstatacja: do dnia ogłoszenia ustawy – Prawo energetyczne, gminy finansowały z własnych budżetów oświetlenie dróg, ulic i placów położonych w ich granicach. Należy przyjąć zatem, że spełnione było w tym zakresie konstytucyjne postanowienie, iż „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do ich zadań” (art. 167 ust. 1 konstytucji). Trwanie takiego stanu prawnego zostało przewidziane zresztą w art. 18 ust. 2 prawa energetycznego.

Wprowadzony do tekstu ustawy na etapie poprawek senackich art. 18 ust. 3 sformułował odmienną zasadę. Przewidział on bowiem udział budżetu państwa w finansowaniu oświetlenia, przy czym obowiązki administracji rządowej rozciągnięto na drogi nie stanowiące mienia gminy. Poprawkę dotyczącą art. 18 ustawy wnieśli senatorowie (*sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia Senatu RP w dniach 30 i 31 stycznia 1997 r.*, s. 91, 92). Przeciwno zmianie treści art. 18 ustawy wypowiedział się przedstawiciel Rady Ministrów, który zwrócił uwagę, że zgłoszona poprawka „przerzuca koszty, które w obecnej ustawie budżetowej były finansowane przez gminy, na barki budżetu centralnego” (j.w., s. 105). Przedstawiciel Rządu, podkreślając, iż proponowana zmiana art. 18 będzie rzutowała na budżet, wnosił o odrzucenie poprawki (j.w.). Poprawka została przyjęta przez Senat, a następnie przez Sejm. Jest rzeczą charakterystyczną, że posłowie głosowali nad poprawką, określoną jako propozycja, by „wydatki na realizację zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepło w zakresie oświetlenia ulic, placów i dróg nie stanowiących mienia komunalnego pokrywane były z budżetu państwa” (*sprawozdanie*

stenograficzne ze 104. posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 kwietnia 1997 r., s. 151).

Dzięki wprowadzeniu do ustawy art. 18 ust. 3 zakres obciążeń gmin uległ zmniejszeniu. Ustawodawca nie powiązał z tym faktem obniżenia dochodów gmin. Innymi słowy, mimo zmniejszenia zakresu zadań samorządu terytorialnego, dochody pozostały nieuszczuplone. Twierdzenie takie opiera się na dwóch faktach: po pierwsze, nie odebrano gminom żadnych środków specjalnych przeznaczonych na oświetlenie, ponieważ – jak wyżej wskazano – takie nie istniały, po drugie, środki na realizację zadań własnych, jakimi dysponowały gminy zgodnie z ustawą o finansowaniu gmin, nie zmniejszyły się. Wręcz przeciwnie, udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych wzrósł, zgodnie z wcześniej przyjętymi zasadami. Stosownie do art. 4 ust. 3 a) ustawy o finansowaniu gmin, jeszcze w roku 1997 udział ten wynosił 16 % wpływów z podatku od osób zamieszkałych na terenie gminy. Od 1 stycznia 1998 r., na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 156, poz. 774), nastąpił wzrost udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych o 1%. Podwyższenie udziału gmin w tym podatku zostało uregulowane zanim uchwalono ustawę – Prawo energetyczne i nie miało bezpośredniego związku z finansowaniem przez gminy oświetlenia ulic. Fakt, że wzrost udziału rzeczywiście nastąpił począwszy od 1998 r., dowodzi jednak tezy o nieuszczerpleniu środków finansowych pozostających w dyspozycji samorządów w związku z ograniczeniem ich zadań, wynikającym z art. 18 ust. 3 prawa energetycznego w jego brzmieniu z 10 kwietnia 1997 roku.

Trybunał Konstytucyjny świadomy jest ogromu zadań ciążących na gminach i szczupłości środków finansowych na ich realizację. Zrozumiałe jest zatem, że pieniądze, które w budżetach gmin byłyby przeznaczone na oświetlenie dróg nie stanowiących mienia gminy, w chwili ogłoszenia prawa energetycznego znalazły inne, równie doniosłe przeznaczenie. Pieniądze te na pewno nie stały się rezerwą na ewentualne dodatkowe koszty oświetlenia. Nie zmienia to jednak oceny formalnej, z której wynika w sposób niewątpliwy, iż 10 kwietnia 1997 r., w chwili stanowienia ustawy – Prawo energetyczne, mimo ograniczenia zadań gmin ustawodawca nie zmniejszył ich udziału w środkach publicznych; pozostały one na takim poziomie na jakim były, gdy gminy finansowały całość oświetlenia dróg na ich terenie. Można by zatem powiedzieć, że to w tym momencie ustawodawca naruszył – i to na korzyść gmin – przepis art. 167 ust. 4 konstytucji przewidujący, że „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Kolejnym etapem rozumowania musi być analiza skutków finansowych, jakie pociągnęła za sobą nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne, będąca przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie. Ociążenie finansowe gmin zostało odsunięte w czasie. Gdyby art. 18 ust. 3 i 4 prawa energetycznego wszedł w życie wraz z całą ustawą, tj. 5 grudnia 1997 r., od tego momentu budżet państwa musiałby przejąć koszt oświetlenia dróg, ulic i placów położonych na terenie gmin, lecz nie stanowiących ich mienia. Na skutek zmiany przepis ten zaczął obowiązywać dopiero 1 stycznia 1999 r., a zatem z ponad rocznym opóźnieniem. Gdyby w chwili stanowienia ustawy – Prawo energetyczne ustawodawca przewidział zmniejszenie środków należnych gminom na rok 1998, odpowiednio do zmniejszonych zadań, wówczas obciążenie ich na powrót obowiązkiem oświetlenia wszystkich dróg, ulic i placów w roku 1998 stanowiłoby naruszenie art. 167 ust. 4 konstytucji. Ponieważ jednak, jak to wyżej wyjaśniono, Prawo energetyczne w brzmieniu z 10 kwietnia 1997 r. nie przewidywało uszczuplenia dochodów gmin, więc dalsze obciążenie gmin obowiązkiem, który spoczywał na nich od 1990 r. nie narusza przepisów konstytucyjnych gwarantujących ich samodzielność finansową.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega niedogodności związane z odsunięciem w czasie wejścia w życie art. 18 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, zarówno te natury

„psychologicznej” w postaci zawiedzionych nadziei na względne powiększenie dochodów gmin, jak i natury technicznoprawnej, związane z koniecznością dokonywania zmian w przygotowanych już budżetach na rok 1998. Trudności te nie przesądzają jednak o tym, by zaskarżony przepis art. 2 ustawy z 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne naruszał art. 167 ust. 1 i ust. 4 konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny nie może powstrzymać się od uwagi, że wejście w życie art. 18 ustawy – Prawo energetyczne w jego pierwotnym brzmieniu i w terminie wskazanym w art. 72 tejże ustawy, a zatem 5 grudnia 1997 r., także byłoby źródłem poważnych trudności. Obawa ta ma swe źródło w analizie treści art. 18.

Poprawka Senatu doprowadziła do zachwiania wewnętrznej harmonii przepisu, w którym znalazły się dwie normy, w pewnym zakresie ze sobą sprzeczne. W ustępie 1 pkt 2 gminy obciążono, tak jak to było dotąd, obowiązkiem oświetlenia dróg położonych na ich terenie, niezależnie od stanu własności tych dróg. Natomiast w ustępie 3 zastosowano kryterium własnościowe, zwalniając gminy z finansowania oświetlenia dróg nie stanowiących ich mienia. Samo odwołanie się do kryterium mienia gminnego w tym przypadku nie było trafnym rozwiązaniem, gdyż stan prawny dróg po reformie samorządowej w 1990 r. nie był jasny. Pierwszy krok legislacyjny zmierzający w kierunku ustalenia własności stanowiły przepisy ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692). Ustawa dotyczyła 46 największych miast polskich. Rozszerzając znacznie zakres ich zadań i kompetencji ustawa stanowiła, że mienie służące wykonywaniu zadań własnych w niej przewidzianych staje się z mocy prawa mieniem miast objętych jej zakresem. Przepis art. 23 ust. 1 ustawy, wprowadzający tę zasadę, był przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu z 29 kwietnia 1997 r. (W. 5/96, OTK ZU Nr 2/1997). W uzasadnieniu czytamy m.in., że „zawarta w tym przepisie norma powoduje przeniesienie z mocy samego prawa na własność gmin miejskich zarówno dróg wymienionych w przepisach art. 19 ust. 1 pkt 3 lit a oraz pkt 4 lit. a i w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 marca 1985 o drogach publicznych, jak i mienia służącego ich utrzymaniu i ochronie” (s. 273). Można zatem powiedzieć, że wielkie miasta przejęły własność dróg położonych na swoim terenie na mocy powołanego przepisu, z dniem 1 stycznia 1996 r. Ostateczne rozstrzygnięcie w kwestii statusu prawnego ogółu dróg w Polsce nastąpiło jednak dopiero nowelizacją ustawy o drogach publicznych, zawartą w art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668). Ustawa o drogach publicznych w obecnym kształcie, w art. 2a rozstrzyga, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (ust. 1), zaś drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu (ust. 2). Podsumowując ten fragment rozważań należy zatem powiedzieć, że dopiero z 1 stycznia 1999 r. możliwe stało się ustalenie zakresu stosowania normy wyrażonej w art. 18 ust. 3 prawa energetycznego w jego pierwotnym brzmieniu. Nie było to natomiast możliwe 5 grudnia 1997 r., kiedy to przepis ten miał wejść w życie. W tej dacie bowiem, bez wydania dodatkowej ustawy, nie było możliwe ustalenie, które drogi są przedmiotem własności gmin (a zatem stanowią ich mienie), które zaś pozostają własnością Skarbu Państwa. Z całą pewnością rozstrzygnięcie tej kwestii nie należało do kompetencji Rady Ministrów, która miała wydać rozporządzenie wykonawcze, natomiast nie była i nie mogła być upoważniona do decydowania o zakresie komunalizacji mienia państwowego.

Od chwili uchwalenia zaskarżonej ustawy istotnym zmianom uległ też sam art. 18 ustawy – Prawo energetyczne. Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 1999 r. Pierwsza nowelizacja nastąpiła na podstawie art. 124 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668). Gdy chodzi o oświetlenie dróg, ulic i

placów, to – według zmienionego przepisu art. 18 prawa energetycznego – ustawodawca wyróżnił planowanie i finansowanie tego zadania. Planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy należy do jej zadań (ust. 1 pkt 2); decyduje zatem kryterium położenia drogi. Natomiast gdy chodzi o finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg, obciąża ono gminy tylko w odniesieniu do tych dróg, dla których są one zarządcą (ust. 1 pkt 3). Trzeba dodać, że – dzięki zmianom w ustawie o drogach publicznych – przymiot zarządcy drogi przysługuje teraz jej właścicielowi. W konsekwencji finansowanie oświetlenia, przynajmniej w odniesieniu do gmin, zostało związane z kryterium własnościowym. Na tle tak sformułowanego przepisu, 17 listopada 1998 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie zasad i terminów przekazywania środków na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą (Dz.U. Nr 143, poz. 922). Rozporządzenie to stanowiło wykonanie delegacji z art. 18 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne.

Przepis w przedstawionej postaci nie zdążył jednak wejść w życie. Został znowelizowany ustawą z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126, tzw. ustawa wdrożeniowa). Ustawa ta, w art. 28, przewiduje zmianę art. 124 ustawy z 24 lipca 1998 r. polegającą na skreśleniu art. 18 ust. 1 pkt 3. W miejsce uchylonego przepisu ustawa wdrożeniowa, w art. 23, przewiduje nowe brzmienie art. 18 ust. 1 pkt 3 i dodaje art. 18 ust. 3a ustawy – Prawo energetyczne. Istota zmiany, to właśnie nowy ustęp 3a, zgodnie z którym: „środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu, pokrywane są z budżetu państwa”. Ustawodawca zachował więc w zasadzie regułę, iż finansowanie oświetlenia należy do właściciela (zarządcy) drogi. Wyjątek dotyczy miast mających status powiatu; będą one otrzymywały z budżetu państwa środki na finansowanie własnych (powiatowych) dróg, położonych w obrębie miasta.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero po dokonaniu zmian w innych ustawach, w szczególności po wyjaśnieniu stanu prawnego dróg publicznych, przepis art. 18 ustawy – Prawo energetyczne został wypełniony treścią. Odsunięcie w czasie jego wejścia w życie było więc w pewnym sensie celowe, a jednocześnie nie spowodowało uszczuplenia środków finansowych, jakimi w roku 1998 dysponowały gminy w celu wykonania swych zadań. W konsekwencji Trybunał jeszcze raz stwierdza, że art. 2 ustawy z 4 grudnia 1998 r. o zmianie ustaw Prawo budżetowe i prawo energetyczne nie narusza art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji. Jego ustanowienie nie oznaczało obciążenia gmin nowymi zadaniami, dlatego nie musiało mu towarzyszyć zwiększenie udziału w dochodach publicznych.

2. Inaczej wypada natomiast ocena zgodności z konstytucją przepisu art. 3 ustawy z dnia 4 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne. Określa on datę wejścia w życie ustawy na dzień jej ogłoszenia, jednocześnie jednak stanowi, iż wejście w życie następuje „z mocą od dnia 5 grudnia 1997 r.”, a więc w dniu wejścia w życie ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Cel takiego rozstrzygnięcia był oczywisty: chodziło o niedopuszczenie do tego, by art. 18 ust. 3 i 4 uzyskał moc obowiązującą, zanim zostanie znowelizowany. Żadnych celów nie można jednak realizować poprzez łamanie przepisów konstytucji.

Sprzeczność z konstytucją art. 3 ustawy wynika z zestawienia kilku norm: konstytucyjnej i zawartej w ustawie zwykłej. Konstytucja w art. 88 ust. 1 wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą „warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. Gdy chodzi o zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych, konstytucja odsyła do ustawy zwykłej, którą jest ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.). W niniejszej

sprawie decydujące znaczenie ma jej art. 3. Stanowi on, iż dzień wydania dziennika, oznaczony na każdym jego numerze (ust. 1), jest dniem prawnego ogłoszenia aktów zamieszczonych w numerze (ust. 2). Jednocześnie uwzględnienia wymaga art. 4 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw..., według którego „akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej”. Ustawa z 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne została zamieszczona w Dzienniku Ustaw opatrzonym datą 24 grudnia 1997 r., co oznacza, że dopiero w tym dniu została ogłoszona. Skoro, według art. 88 ust. 1 konstytucji, warunkiem wejścia w życie aktu prawnego jest jego ogłoszenie, to zaskarżona ustawa nie mogła wejść w życie wcześniej, niż 24 grudnia. Możliwe było natomiast, co wynika z art. 4 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw, jej wejście w życie już w dniu publikacji, oczywiście przy odpowiednim sformułowaniu przepisu.

Według ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada państwa prawnego obejmuje swym zakresem także zasadę *lex retro non agit* (por. K. 26/97, OTK ZU Nr 5–6/1997, s. 445). Nie można więc podzielić wyrażonego na piśmie stanowiska Prokuratora Generalnego, że zasada niedziałania prawa wstecz została wyrażona obecnie w art. 88 konstytucji. Wymieniony przepis, głaszcząc w ustępie 1, iż: „warunkiem wejścia w życie ustaw (...) jest ich ogłoszenie.”, dotyczy tylko fragmentu zagadnienia. W sposób wyraźny uzależnia on wejście w życie ustawy od jej ogłoszenia, w czym jednak nie wyczerpują się wszystkie aspekty zasady niedziałania prawa wstecz. Art. 88 ust. 1 konstytucji nie może być więc utożsamiany z zakazem retroakcji. Nie zmienia to oceny, że w razie naruszenia tego przepisu dochodzi jednocześnie do naruszenia wyrażonej w art. 2 konstytucji zasady państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny, zajmując się wykładnią tej zasady na tle zmian regulacji prawnej, jaka nastąpiła po wejściu w życie konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., zwrócił uwagę, że „szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich „odnalezienia” w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, obecnie znalazły bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach nowej konstytucji” (K. 26/97, OTK ZU Nr 5–6/1997, s. 445). W ocenie Trybunału „owego powtórzenia nie można jednak traktować jako wyłączenia takich treści szczegółowych z ogólnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego i pozostawienia tej klauzuli w „okrojonym” kształcie” (s. 445, 446). W powoływanym wyroku Trybunał stanął zatem na stanowisku, że naruszenie szczegółowego przepisu konstytucji, formułującego jeden z elementów składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, oznacza jednocześnie naruszenie samej tej zasady. Ewentualna sprzeczność zaskarżonej ustawy z art. 88 ust. 1 konstytucji nie stoi więc na przeszkodzie dokonaniu oceny tej regulacji z punktu widzenia art. 2 konstytucji. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w niniejszej sprawie właściwym wzorcem kontroli jest przepis statuujący zasadę państwa prawnego, a zatem – według obowiązującego stanu prawnego – art. 2 konstytucji.

Po ustaleniu tych okoliczności Trybunał Konstytucyjny przystąpił do analizy art. 3 zaskarżonej ustawy. Jego stylizacja językowa jest myląca. W przepisie tym bowiem zachowano pozory konstytucyjności, stanowiąc, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, a zatem – 24 grudnia. Gdyby treść zaskarżonego art. 3 do tego się ograniczała, zasada niedziałania prawa wstecz nie byłaby naruszona; ustawa zmieniająca ustawę – Prawo budżetowe i ustawę – Prawo energetyczne weszłaby w życie z poszanowaniem konstytucji i art. 4 ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw..., w najwcześniejszym możliwym terminie, tj. 24 grudnia 1997 r. O sprzeczności z konstytucją decyduje druga część zaskarżonego art. 3, w której przewidziano wejście w życie „z mocą od 5 grudnia”. Nabranie przez akt prawny mocy, o której traktuje druga część przepisu, nie jest jednak niczym innym jak jego wejściem w życie. Ustawa nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Zawarte w art. 3 ustawy

sformułowanie, iż wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia, choć odpowiada prawu, nie konwaliduje zasadniczej wadliwości przepisu, jaką było nadanie mocy obowiązującej w okresie poprzedzającym ogłoszenie ustawy. Można wręcz powiedzieć, że wynikające z art. 3 zestawienie daty wejścia w życie (24 grudnia) z dniem nabrania mocy przez ustawę (5 grudnia) czyni jeszcze bardziej wyrazistym fakt, że założono jej wsteczne działanie. Konsekwencją przyjętego sformułowania stało się objęcie skutkiem zaskarżonej ustawy okresu poprzedzającego 24 grudnia, co nie jest niczym innym jak nadaniem jej mocy wstecznej. Wprawdzie zakaz nieretroakcji nie ma charakteru absolutnego i w zupełnie wyjątkowych sytuacjach moc wsteczna przepisowi mogłaby być nadana (por. K. 8/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 43, s. 159), jednakże w badanym wypadku Trybunał nie dopatrywał się takich wyjątkowych okoliczności, które usprawiedliwiłyby odstępianie od podstawowej przecież zasady państwa prawnego, jaką jest zasada niedziałania prawa wstecz.

Złamanie fundamentalnej zasady rządzącej procesem stanowienia prawa przesądza o tym, że zaskarżony przepis narusza art. 2 konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

Sprzecznosc z konstytucją powoduje, że art. 3 ustawy o zmianie ustawy – Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne traci moc w zakresie, w jakim przewiduje moc obowiązującą ustawy przed jej ogłoszeniem. Nie oznacza to utraty mocy obowiązującej całego aktu prawnego, oznacza natomiast potrzebę określenia daty jego wejścia w życie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego datę tę należy określić posługując się odpowiednimi przepisami ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw... (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.). Stosownie do jej art. 4, akty prawne ogłoszone w Dzienniku Ustaw wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej. W odniesieniu do zaskarżonej ustawy z 4 grudnia 1997 r. oznacza to w zasadzie, że powinna ona wejść w życie w dniu ogłoszenia, tj. 24 grudnia 1997 r., gdyż na tę chwilę wskazał ustawodawca w tej części przepisu art. 3, która jest zgodna z konstytucją.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.