

Warszawa, dnia 30 listopada 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. J.Ch. Szucha 12A, 00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Miasta Zakopane

reprezentowana przez:

prof. dr hab. Marka Chmaj, radcę prawnego

adres do doręczeń:

Chmaj i Wspólnicy Sp.k.

ul. Flory 9 lok. 4, 00-586 Warszawa

Uczestnicy postępowania:

1. Sejm – organ, który uchwalił zaskarżoną ustawę
2. Rada Ministrów – organ, który wydał zaskarżone rozporządzenie
3. Prokurator Generalny

WNIOSEK

RADY MIASTA ZAKOPANE

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy
z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
(tekst jedn. Dz.U. 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.)

oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie
warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można
pobierać opłatę miejscową (Dz.U. Nr 249, poz. 1851)

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja”), Rada Miasta Zakopane, w oparciu o uchwałę nr XXVII/437/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny,

że następujące przepisy są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności:

1. art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm., dalej jako „Ustawa o podatkach”) – są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji;
2. § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. Nr 249, poz. 1851, dalej jako „Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków”) – jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy zaskarżonej w pkt 1.

W związku z treścią art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1157), Rada Miasta Zakopane podnosi, iż kwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania Rady, na co wskazuje art. 168 Konstytucji i art. 17 ust. 1 Ustawy oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 34, poz. 199 ze zm.).

UZASADNIENIE

(I.) Uzasadnienie formalne wniosku – legitymacja Wnioskodawcy

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jednak wyłącznie w takim zakresie, w jakim akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1157), wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, powinien zawierać powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przysługujące podmiotom, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznany w związku ze szczególnym charakterem działalności prowadzonej przez dany podmiot, w celu ochrony jego interesów (pos. TK z 22 marca 2004 r., sygn. Tw 41/03, OTK ZU 3/B/2004, poz. 168). W przypadku wniosków składanych przez te podmioty, konieczne jest zatem ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy.

Niniejszy wniosek dotyczy przepisów z zakresu działania Wnioskodawcy – Rady Miasta Zakopane. Przedmiotem wnioskowanej kontroli są bowiem przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2007 r. wydanego na podstawie przepisów tej ustawy, regulujące sposób ustalania przez radę gminy miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz 446 ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Konstytucja gwarantuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach, rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową – opłatę taką pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

Zaskarżona delegacja ustawowa zawarta w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach stanowi podstawę do określenia przez Radę Ministrów w rozporządzeniu minimalnych warunków klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Z kolei, w wydanym na podstawie tych przepisów

rozporządzeniu Rady Ministrów z 2007 r. określono, iż za minimalne warunki klimatyczne uznaje się, m.in. zachowanie na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm., dalej „PrOŚ”), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Rada Miasta Zakopane, na podstawie zaskarżonej regulacji ma prawo do wprowadzania opłaty miejscowej na terenie miejscowości Zakopane. W świetle powyższego, Rada Miasta Zakopane dnia 27 marca 2008 r. podjęła uchwałę nr XXII/250/2008 Rady Miasta Zakopane w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową (Dz.Urz.Woj. Małop. z 2008 r. Nr 291, poz. 1908), zgodnie z którą opłatę miejscową pobiera się na terenie Miasta Zakopane.

Rada Miasta Zakopane, podejmując rzeczoną uchwałę, opierała się na ww. przepisach Ustawy o podatkach oraz przepisach Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków, które odsyłają do regulacji PrOŚ odnoszącej się do sposobu ustalania stref, na terenie których ocenia się zachowanie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi.

Na podstawie wówczas obowiązującego, wydanego na podstawie przepisów PrOŚ, Rozporządzenia Ministra Środowiska z 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz.U. Nr 52, poz. 310, dalej jako „Rozporządzenie MS w sprawie stref z 2008 r.”), Rada Miasta Zakopane ustaliła, iż miejscowość Zakopane położona jest na terenie strefy nowotarsko-tatrzańskiej, obejmującej powiaty nowotarski (m.in. Nowy Targ, Rabka-Zdrój, Szczawnica) oraz tatrzański (Zakopane, Biały Dunajec, Bukowina Tatrzańska, Kościelisko, Poronin). Stąd, ocena spełnienia wymogów w zakresie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi musiała być przeprowadzana w stosunku do całego terenu obu powiatów, a nie wyłącznie w odniesieniu do Zakopanego, w którym Rada Miasta chciałaby wprowadzić opłatę miejscową. Ocena ta corocznie była przeprowadzana w odniesieniu do całego ww. terytorium obejmującego powierzchnię blisko 2.000 km², a nie wyłącznie terenu Miasta Zakopane (84 km²).

W związku ze zmianą przepisu art. 87 PrOŚ w 2012 r. oraz wprowadzeniem przepisów Rozporządzenia Ministra Środowiska z 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz.U. z 2012 r., poz. 914, dalej jako „Rozporządzenie MS w sprawie stref z 2012 r.”), obecnie ocena spełnienia wymogów w zakresie ochrony powietrza, w celu pobierania opłaty miejscowej w Zakopanym, odnosi się do jeszcze większego terytorium, obejmującego całą strefę małopolską (powierzchnia 15.100 km²), w tym 20 powiatów: Nowy Sącz – miasto na prawach powiatu, powiat bocheński, brzeski, chrzanowski, olkuski, oświęcimski, dąbrowski, tarnowski, limanowski, nowosądecki, gorlicki, krakowski, wielicki, miechowski, proszowicki, myślenicki, suski, wadowicki, nowotarski i powiat tatrzański.

Rada Miasta Zakopane stwierdziła, iż tak wyznaczone strefy oraz obowiązujące normy w zakresie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, które badane są w celu ustalenia, że dana miejscowość spełnia minimalne warunki klimatyczne dla wprowadzenia opłaty miejscowej, stanowią nieracjonalną regulację, nadmiernie ograniczając możliwość wprowadzenia opłaty miejscowej na terenie danej miejscowości, w sposób nieadekwatny do potrzeb jakie miała realizować ta regulacja.

Tak określone strefy obejmują zbyt rozległy teren, zróżnicowany pod względem geograficzno-urbanizacyjnym. W przypadku strefy nowotarsko-tatrzańskiej lub małopolskiej częściowo są to tereny uzdrowiskowe (Rabka, Szczawnica, Krynica, Muszyna, Wieliczka), częściowo zaś obszary wysoko zurbanizowane (Nowy Sącz), lub graniczące z aglomeracjami (Kraków). Ze względu na powyższe, pomiary dokonywane dla całej strefy na potrzeby przeprowadzenia oceny zachowania norm dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu na terenie strefy – są niewiarygodne i nie odzwierciedlają stanu jakości powietrza na terenie danej miejscowości. Decyduje to o uzależnieniu pobierania opłaty miejscowej od jakości powietrza na terenie innych miejscowości, a nawet innych gmin i powiatów, również bardzo odległych od zainteresowanej miejscowości. W Zakopanem stacja ulokowana jest w samym centrum miasta, gdzie zanieczyszczenie jest największe, a determinuje to również możliwość pobierania opłaty np. w Kościelisku.

Jak wskazał, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r. (sygn. U 2/97, OTK ZU 1/1998, poz. 4) przyznanie ograniczonej legitymacji w odniesieniu do organów samorządowych oznacza prawo kwestionowania przepisów dotyczących spraw, w stosunku do których przysługuje im przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej. Jak wynika z powyższego, zaskarżone akty normatywne – Ustawa o podatkach oraz Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków dotyczą wprowadzania opłaty miejscowej, o czym władna jest decydować samodzielnie rada gminy (art. 17 ust. 1 Ustawy o podatkach). Tym samym, przepisy te dotyczą spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Zakopane.

Wskazane w niniejszym wniosku uchybienia przepisom Konstytucji, zdaniem Wnioskodawcy utrudniają gminom, w tym Miastu Zakopane, pozyskanie dochodów z tytułu opłat lokalnych – w tym wypadku opłaty miejscowej, w sytuacji gdy spełnione są warunki do jej wprowadzenia, gdyż miejscowość posiada korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Dokonywanie corocznych ocen spełnienia wymogów w zakresie jakości powietrza bez uwzględnienia szczególnych uwarunkowań będących przedmiotem zainteresowania miejscowości o walorach klimatycznych i krajobrazowych, krzywdzi miejscowości od lat uznawane za tereny turystyczne i wypoczynkowe. Powyższe stanowi o interesie prawnym gminy w złożeniu niniejszego wniosku.

Mając na względzie szczególny charakter działalności prowadzonej przez gminy oraz zakres przyznanych jej zadań wykonywanych w ramach władzy publicznej, przysługująca gminie ograniczona legitymacja do inicjowania kontroli abstrakcyjnej norm ma na celu ochronę interesów gminy jako wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że gmina może w zasadzie kwestionować wyłącznie przepisy obejmujące ustawowo powierzone jej sprawy (sprawy, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego – tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU 5/A/2010, poz. 49). Niewątpliwie, kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy są bezpośrednio związane z zakresem działania Wnioskodawcy, dotyczą bowiem konstytucyjnie i ustawowo określonych uprawnień gminy (miasta). Należy uznać, że w interesie Wnioskodawcy – Rady Miasta Zakopane

leży dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny abstrakcyjnej kontroli norm w zakresie powołanych we wniosku przepisów, ograniczających gminy w możliwościach czerpania dochodów z opłat miejscowych, co jednoznacznie przesądza o legitymacji Wnioskodawcy do wniesienia niniejszego wniosku.

(II.) Uzasadnienie merytoryczne wniosku

Przywołanie treści kwestionowanych wnioskiem przepisów wraz z ich wykładnią

Kwestionowane niniejszym wnioskiem przepisy to niżej cytowane art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.) oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. Nr 249, poz. 1851). Dla porządku, Wnioskodawca przytoczy również przepisy, do których odsyła zaskarżony przepis Rozporządzenia RM z 2007 r., tj przepisy art. 87 ust. 2 i ust. 3 PrOŚ – w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 maja 2012 r. oraz w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 maja 2012 r., § 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Rozporządzenia MS z 2008 r. w sprawie stref, oraz załącznik do niniejszego rozporządzenia, a ponadto § 1 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Rozporządzenia MS z 2012 r. w sprawie stref oraz Tabela nr 3 załącznika do niniejszego rozporządzenia. Wnioskodawca przytacza treść art. 87 ust. 2 i ust. 3 PrOŚ w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 maja 2012 r. oraz treść wydanego na tej podstawie Rozporządzenia MS w sprawie stref z 2008 r. – mając na względzie należyte wyjaśnienie i uzasadnienie podstaw niniejszego wniosku oraz sytuacji Miasta Zakopane, w odniesieniu do którego Rada Miasta podjęła uchwałę nr XXII/250/2008 z 2008 r. na podstawie tych przepisów.

Art. 17. ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych

1. Rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach,
- za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

3. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych.

4. Rada Ministrów w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, określa warunki:

1) klimatyczne;

§ 2. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową

Za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się zachowanie:

1) na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;

art. 87 ustawy Prawo ochrony środowiska – w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 maja 2012 r.

2. Strefę stanowi:

2) obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji, o której mowa w pkt 1.

3. Minister właściwy do spraw środowiska, biorąc pod uwagę substancje, których poziom w powietrzu podlega ocenie, określi, w drodze rozporządzenia, strefy, o których mowa w ust. 2 pkt 2, z uwzględnieniem ich nazw i kodów.

art. 87 ustawy Prawo ochrony środowiska – w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 maja 2012 r.

2. Strefę stanowi:

3) pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji.

3. Minister właściwy do spraw środowiska, biorąc pod uwagę substancje, których poziom w powietrzu podlega ocenie, określi, w drodze rozporządzenia, strefy, o których mowa w ust. 2, z uwzględnieniem ich nazw i kodów.

§ 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza

1. Rozporządzenie określa:

1) strefy stanowiące obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys.;

2. Obszary, nazwy i kody stref, o których mowa w ust. 1, są określone w załączniku do rozporządzenia.

załącznik do rozporządzenia

OBSZARY, NAZWY I KODY STREF STANOWIĄCYCH OBSZAR JEDNEGO LUB WIĘCEJ POWIATÓW POŁOŻONYCH NA OBSZARZE TEGO SAMEGO WOJEWÓDZTWA, NIEWCHODZĄCY W SKŁAD AGLOMERACJI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW WIĘKSZEJ NIŻ 250 TYS.

Lp.	Województwo	Nazwa i kod strefy dla celów oceny jakości powietrza pod kątem zawartości ozonu		Nazwa i kod strefy dla celów oceny jakości powietrza pod kątem zawartości dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenków azotu, tlenku węgla i benzenu, pyłu zawieszonego PM10 oraz zawartego w tym pyłu ołowiu, arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu		Obszar strefy
		nazwa strefy	kod strefy	nazwa strefy	kod strefy	
1	dolnośląskie	strefa dolnośląska	PL.02.00.b.28	miasto Jelenia Góra	PL.02.02.m.01	Jelenia Góra - miasto na prawach powiatu
				miasto Legnica	PL.02.03.m.01	Legnica - miasto na prawach powiatu
				powiat głogowski	PL.02.04.p.01	powiat głogowski
				powiat kłodzki	PL.02.05.p.01	powiat kłodzki
				powiat olawski	PL.02.06.p.01	powiat olawski
				powiat wałbrzyski	PL.02.07.p.01	powiat wałbrzyski
				powiat zgorzelecki	PL.02.08.p.01	powiat zgorzelecki
				strefa bolesławiecko-lwówecka	PL.02.09.z.03	powiat bolesławiecki
						powiat lubański
						powiat lwówecki
				strefa dzierzoniowsko-świdnicka	PL.02.10.z.02	powiat dzierzoniowski
						powiat świdnicki
				strefa jaworsko-złotoryjska	PL.02.11.z.03	powiat jaworski
						powiat legnicki
		powiat złotoryjski				
strefa jeleniogórska-kamiennogórska	PL.02.12.z.02	powiat jeleniogórski				
		powiat kamiennogórski				
strefa lubińskiego-polkowicka	PL.02.13.z.02	powiat lubiński				
		powiat polkowicki				
strefa oleśnicko-trzebnicka	PL.02.14.z.04	powiat górowski				
		powiat miłkicki				

					powiat oleśnicki	
					powiat trzebnicki	
				strefa strzebińskiego-ząbkowicka	PL.02.15.ż.02	
					powiat strzebiński	
					powiat ząbkowicki	
				strefa średzko-wrocławska	PL.02.16.ż.03	
					powiat średzki	
					powiat wołowski	
					powiat wrocławski	
2	kujawsko-pomorskie	strefa kujawsko-pomorska	PL.04.00.b.22	miasto Grudziądz	PL.04.02.m.01	Grudziądz - miasto na prawach powiatu
				miasto Toruń	PL.04.03.m.01	Toruń - miasto na prawach powiatu
				miasto Włocławek	PL.04.04.m.01	Włocławek - miasto na prawach powiatu
				powiat bydgoski	PL.04.05.p.01	powiat bydgoski
				powiat inowrocławski	PL.04.06.p.01	powiat inowrocławski
				powiat lipnowski	PL.04.07.p.01	powiat lipnowski
				powiat nakielski	PL.04.08.p.01	powiat nakielski
				powiat toruński	PL.04.09.p.01	powiat toruński
				strefa brodnicko-rypińska	PL.04.10.ż.02	powiat brodnicki
						powiat rypiński
				strefa chełmińsko-świecka	PL.04.11.ż.03	powiat chełmiński
						powiat grudziądzki
						powiat świecki
				strefa dobrzyńskiego-wąbrzeska	PL.04.12.ż.02	powiat golubsko-dobrzyński
		powiat wąbrzeski				
strefa mogileńskiego-żnińskiego	PL.04.13.ż.02	powiat mogileński				
		powiat żniński				
strefa sepoleńskiego-tucholska	PL.04.14.ż.02	powiat sepoleński				
		powiat tucholski				
strefa włocławsko-aleksandrowska	PL.04.15.ż.03	powiat aleksandrowski				
		powiat radziejowski				
		powiat włocławski				
3	lubelskie	strefa lubelska	PL.06.00.b.23	miasto Biata Podlaska	PL.06.02.m.01	Biata Podlaska - miasto na prawach powiatu
				miasto Chełm	PL.06.03.m.01	Chełm - miasto na prawach powiatu
				miasto Zamość	PL.06.04.m.01	Zamość - miasto na prawach powiatu
				strefa bialsko-radzyńska	PL.06.05.ż.03	powiat bialski
						powiat tukowski
						powiat radzyński
				strefa biłgorajsko-żamojska	PL.06.06.ż.05	powiat biłgorajski
						powiat hrubieszowski
						powiat janowski
						powiat tomaszowski
		powiat żamojski				
strefa chełmsko-krasnostawska	PL.06.07.ż.02	powiat chełmski				
		powiat krasnostawski				
strefa lubelsko-puławska	PL.06.08.ż.06	powiat lubelski				
		powiat kraśnicki				
		powiat opolski				
		powiat puławski				
		powiat rycki				
		powiat świdnicki				
strefa łęczyńskiego-włodawska	PL.06.09.ż.04	powiat lubartowski				
		powiat łęczyński				
		powiat parczewski				
		powiat włodawski				

4	lubuskie	województwo lubuskie	PL.08.00.c.14	miasto Gorzów Wlkp.	PL.08.01.m.01	Gorzów Wlkp. - miasto na prawach powiatu
				miasto Zielona Góra	PL.08.02.m.01	Zielona Góra - miasto na prawach powiatu
				strefa gorzowsko-strzelecka	PL.08.03.z.02	powiat gorzowski powiat strzelecko-drezdenecki
				strefa nowosolsko-wschowska	PL.08.04.z.02	powiat nowosolski powiat wschowski
				strefa stubicko-sulecińska	PL.08.05.z.03	powiat stubicki powiat suleciński powiat międzyrzecki
				strefa zielonogórsko-świebodzińska	PL.08.06.z.03	powiat krośniński powiat świebodziński powiat zielonogórski
				strefa żarsko-żagańska	PL.08.07.z.02	powiat żarski powiat żagański
5	łódzkie	strefa łódzka	PL.10.00.b.23	miasto Piotrków Trybunalski	PL.10.02.m.01	Piotrków Trybunalski - miasto na prawach powiatu
				miasto Skierniewice	PL.10.03.m.01	Skierniewice - miasto na prawach powiatu
				strefa łączyczo-żgierska	PL.10.04.z.05	powiat łączycki powiat kutnowski powiat poddębicki powiat żgierski ¹⁾ powiat pabianicki ²⁾
				strefa piotrkowsko-radomszczańska	PL.10.05.z.06	powiat tomaszowski powiat piotrkowski powiat opoczyński powiat bełchatowski powiat radomszczański powiat pajęczański
				strefa sieradzko-wieluńska	PL.10.06.z.05	powiat sieradzki powiat żduńskowolski powiat łaski powiat wieluński powiat wierszowski
				strefa skierniewicko-towicka	PL.10.07.z.05	powiat skierniewicki powiat łódzki wschodni powiat rawski powiat towicki powiat brzeziński
				6	małopolskie	strefa małopolska
miasto Tarnów	PL.12.03.m.01	Tarnów - miasto na prawach powiatu				
strefa bocheńsko-brzeska	PL.12.04.z.02	powiat bocheński powiat brzeski				
strefa chrzanowsko-olkuska	PL.12.05.z.03	powiat chrzanowski powiat olkuski powiat oświęcimski				
strefa dąbrowsko-tarnowska	PL.12.06.z.02	powiat dąbrowski powiat tarnowski				
strefa gorlicko-limanowska	PL.12.07.z.03	powiat limanowski powiat nowosądecki powiat gorlicki				
strefa krakowsko-wielicka	PL.12.08.z.02	powiat krakowski powiat wielicki				

				strefa miechowsko-proszowicka	PL.12.09.~02	powiat miechowski powiat proszowicki				
				strefa myslenicko-suska	PL.12.10.~03	powiat myslenicki powiat suski powiat wadowicki				
				strefa nowotarsko-tatrzańska	PL.12.11.~02	powiat nowotarski powiat tatrzański				
7	mazowieckie	strefa mazowiecka	PL.14.00.b.41	miasto Ostrołęka	PL.14.02.m.01	Ostrołęka - miasto na prawach powiatu				
				miasto Płock	PL.14.03.m.01	Płock - miasto na prawach powiatu				
				miasto Radom	PL.14.04.m.01	Radom - miasto na prawach powiatu				
				miasto Siedlce	PL.14.05.m.01	Siedlce - miasto na prawach powiatu				
				powiat legionowski	PL.14.06.p.01	powiat legionowski				
				powiat nowodworski	PL.14.07.p.01	powiat nowodworski				
				powiat otwocki	PL.14.08.p.01	powiat otwocki				
				powiat piaseczyński	PL.14.09.p.01	powiat piaseczyński				
				powiat wołomiński	PL.14.10.p.01	powiat wołomiński				
				strefa ciechanowsko-mławska	PL.14.11.~04	powiat ciechanowski powiat puttuski powiat mławski powiat żuromiński				
				strefa kozienicko-grójecka	PL.14.12.~04	powiat grójecki powiat garwoliński powiat kozienicki powiat białobrzegi				
				strefa ostrołęcko-ostrowska	PL.14.13.~05	powiat ostrołęcki powiat makowski powiat przasnyski powiat wyszkowski powiat ostrowski				
				strefa płocko-płońska	PL.14.14.~04	powiat gostyniński powiat płoński powiat płocki powiat sierpecki				
				strefa przyszkowsko-żyrardowska	PL.14.15.~03	powiat przyszkowski powiat grodzki powiat żyrardowski				
				strefa radomsko-żwoleńska	PL.14.16.~05	powiat przysuski powiat szydłowiecki powiat radomski powiat żwoleński powiat lipski				
				strefa siedlecko-mińska	PL.14.17.~05	powiat łosicki powiat siedlecki powiat sokołowski powiat węgrowski powiat miński				
				strefa warszawsko-sochaczewska	PL.14.18.~02	powiat warszawski zachodni powiat sochaczewski				
				8	opolskie	województwo opolskie	PL.16.00.c.12	powiat kędzierzyński-kozielski	PL.16.01.p.01	powiat kędzierzyński-kozielski
								strefa brzesko-nyska	PL.16.02.~02	powiat brzeski powiat nyski
								strefa głubczycko-prudnicka	PL.16.03.~02	powiat głubczycki powiat prudnicki

				strefa krapkowicko-strzelecka	PL.16.04.ż.02	powiat krapkowicki powiat strzelecki
				strefa namysłowsko-oleska	PL.16.05.ż.03	powiat namysłowski powiat kluczborski powiat oleski
				strefa opolska	PL.16.06.ż.02	Opole - miasto na prawach powiatu powiat opolski
9	podkarpackie	województwo podkarpackie	PL.18.00.c.25	miasto Rzeszów	PL.18.01.m.01	Rzeszów - miasto na prawach powiatu
				miasto Przemyśl	PL.18.02.m.01	Przemyśl - miasto na prawach powiatu
				powiat jasielski	PL.18.03.p.01	powiat jasielski
				strefa jarosławsko-lubaczowska	PL.18.04.ż.03	powiat przeworski powiat jarosławski powiat lubaczowski
				strefa krośnieńsko-sanocka	PL.18.05.ż.03	Krosno - miasto na prawach powiatu powiat krośnieński powiat sanocki
				strefa mielecko-dębicka	PL.18.06.ż.03	powiat mielecki powiat dębicki powiat ropczycko-sędziszowski
				strefa przemysko-bieszczadzka	PL.18.07.ż.03	powiat przemyski powiat bieszczadzki powiat leski
				strefa rzeszowsko-łańcucka	PL.18.08.ż.05	powiat rzeszowski powiat brzozowski powiat strzyżowski powiat łańcucki powiat kołbuszowski
				strefa tarnobrzesko-leżajska	PL.18.09.ż.05	Tarnobrzeg - miasto na prawach powiatu powiat tarnobrzeski powiat stalowowolski powiat niżański powiat leżajski
10	podlaskie	strefa podlaska	PL.20.00.b.16	miasto Łomża	PL.20.02.m.01	Łomża - miasto na prawach powiatu
				miasto Suwałki	PL.20.03.m.01	Suwałki - miasto na prawach powiatu
				powiat białostocki	PL.20.04.p.01	powiat białostocki
				powiat grajewski	PL.20.05.p.01	powiat grajewski
				strefa bielsko-siematycka	PL.20.06.ż.03	powiat hajnowski powiat bielski powiat siematycki
				strefa tomżyńsko-kołneńska	PL.20.07.ż.02	powiat tomżyński powiat kołneński
				strefa moniecko-sokołska	PL.20.08.ż.02	powiat moniecki powiat sokołski
				strefa suwalsko-augustowska	PL.20.09.ż.03	powiat augustowski powiat suwalski powiat sejneński
				strefa zambrowsko-wysokomażowiecka	PL.20.10.ż.02	powiat zambrowski powiat wysokomażowiecki
11	pomorskie	strefa pomorska	PL.22.00.b.17	miasto Słupsk	PL.22.02.m.01	Słupsk - miasto na prawach powiatu
				strefa bytowsko-chojnicka	PL.22.03.ż.03	powiat bytowski

					powiat chojnicki
					powiat człuchowski
				strefa kartusko-kościerska	powiat gdański
					powiat kartuski
					powiat kościerski
				strefa kwidzyńsko-tczewska	powiat kwidzyński
					powiat tczewski
					powiat starogardzki
				strefa łęborsko-słupska	powiat łęborski
					powiat słupski
				strefa malborsko-sztumska	powiat nowodworski
					powiat malborski
					powiat sztumski
				strefa pucko-wejherowska	powiat pucki
					powiat wejherowski
12	śląskie	strefa śląska ³⁾	PL.24.00.b.19	miasto Bielsko-Biała	Bielsko-Biała - miasto na prawach powiatu
				miasto Częstochowa ³⁾	Częstochowa - miasto na prawach powiatu
				strefa bielsko-żywiecka	powiat bielski
					powiat cieszyński
					powiat żywiecki
				strefa bieruńsko-pszczyńska	powiat bieruńsko-lędziński
					powiat pszczyński
				strefa częstochowsko-lubliniecka	powiat częstochowski
					powiat kłobucki
					powiat myszkowski
					powiat lubliniecki
				strefa gliwicko-mikolowska	powiat gliwicki
					powiat mikolowski
				strefa raciborsko-wodzisławska	powiat raciborski
					powiat rybnicki
					powiat wodzisławski
				strefa tarnogórsko-będzińska	powiat tarnogórski
					powiat będziński
					powiat zawierciański
13	świętokrzyskie	województwo świętokrzyskie	PL.26.00.c.14	miasto Kielce	Kielce - miasto na prawach powiatu
				powiat kielecki	powiat kielecki
				strefa ostrowiecko-starachowicka	powiat konecki
					powiat opatowski
					powiat ostrowiecki
					powiat skarżyski
					powiat starachowicki
				strefa sandomiersko-pińczowska	powiat buski
					powiat jedrzejski
					powiat kazimierski
					powiat pińczowski
					powiat sandomierski
					powiat staszowski
					powiat włoszczowski
14	warmińsko-mazurskie	województwo warmińsko-mazurskie	PL.28.00.c.21	miasto Elbląg	Elbląg - miasto na prawach powiatu
				miasto Olsztyn	Olsztyn - miasto na prawach powiatu
				powiat elbląski	powiat elbląski
				powiat olsztyński	powiat olsztyński
				strefa bartoszycko-lidzbarska	powiat bartoszycki

					powiat kętrzyński
					powiat braniewski
					powiat lidzbarski
				strefa etcko-wegorzewska	PL.28.06.ż.05
					powiat etcki
					powiat olecki
					powiat goldapski
					powiat giżycki
					powiat wegorzewski
				strefa itawsko-ostródzka	PL.28.07.ż.02
					powiat itawski
					powiat ostródzki
				strefa mragowsko-szczycieńska	PL.28.08.ż.03
					powiat mragowski
					powiat szczycieński
					powiat piski
				strefa nidzicko-działdowska	PL.28.09.ż.03
					powiat nidzicki
					powiat działdowski
					powiat nowomiejski
15	wielkopolskie	strefa wielkopolska	PL.30.00.b.34	miasto Kalisz	PL.30.02.m.01
				miasto Konin	PL.30.03.m.01
				miasto Leszno	PL.30.04.m.01
				strefa chodziesko-wagrowiecka	PL.30.05.ż.03
					powiat czarnkowsko-trzcianecki
					powiat chodzieski
					powiat wagrowiecki
				strefa gnieźnieńsko-wrzesińska	PL.30.06.ż.03
					powiat wrzesiński
					powiat gnieźnieński
					powiat słupecki
				strefa gostyńsko-leszczyńska	PL.30.07.ż.03
					powiat leszczyński
					powiat gostyński
					powiat rawicki
				strefa kalisko-jarocińska	PL.30.08.ż.04
					powiat krotoszyński
					powiat jarociński
					powiat pleszewski
					powiat kaliski
				strefa konińsko-kolska	PL.30.09.ż.03
					powiat koniński
					powiat kolski
					powiat turecki
				strefa kościańska-śremska	PL.30.10.ż.03
					powiat kościański
					powiat śremski
					powiat średzki
				strefa nowotomysko-wolsztyńska	PL.30.11.ż.04
					powiat międzychodzki
					powiat nowotomyski
					powiat grodziski
					powiat wolsztyński
				strefa ostrowsko-kepina	PL.30.12.ż.03
					powiat ostrowski
					powiat ostreszowski
					powiat kepina
				strefa pilsko-żłotowska	PL.30.13.ż.02
					powiat żłotowski
					powiat pilski
				strefa poznańsko-szamotulska	PL.30.14.ż.03
					powiat szamotulski
					powiat obornicki
					powiat poznański
16	zachodniopomorskie	strefa zachodniopomorska	PL.32.00.b.20	miasto Koszalin	PL.32.02.m.01
				miasto Świnoujście	PL.32.03.m.01
				powiat choszczeński	PL.32.04.p.01
					Koszalin - miasto na prawach powiatu
					Świnoujście - miasto na prawach powiatu
					powiat choszczeński

			<i>powiat gołeniewski</i>	<i>PL.32.05.p.01</i>	<i>powiat gołeniewski</i>
			<i>powiat gryfiński</i>	<i>PL.32.06.p.01</i>	<i>powiat gryfiński</i>
			<i>powiat kołobrzegi</i>	<i>PL.32.07.p.01</i>	<i>powiat kołobrzegi</i>
			<i>powiat łobeski</i>	<i>PL.32.08.p.01</i>	<i>powiat łobeski</i>
			<i>powiat myśliborski</i>	<i>PL.32.09.p.01</i>	<i>powiat myśliborski</i>
			<i>powiat policki</i>	<i>PL.32.10.p.01</i>	<i>powiat policki</i>
			<i>powiat pyrzycki</i>	<i>PL.32.11.p.01</i>	<i>powiat pyrzycki</i>
			<i>powiat stargardzki</i>	<i>PL.32.12.p.01</i>	<i>powiat stargardzki</i>
			<i>powiat szczeciński</i>	<i>PL.32.13.p.01</i>	<i>powiat szczeciński</i>
			<i>strefa białogardzko-świdwińska</i>	<i>PL.32.14.z.02</i>	<i>powiat białogardzki</i> <i>powiat świdwiński</i>
			<i>strefa drawsko-walecka</i>	<i>PL.32.15.z.02</i>	<i>powiat drawski</i> <i>powiat walecki</i>
			<i>strefa gryficko-kamieńska</i>	<i>PL.32.16.z.02</i>	<i>powiat gryficki</i> <i>powiat kamieński</i>
			<i>strefa koszalińsko-stawieńska</i>	<i>PL.32.17.z.02</i>	<i>powiat koszaliński</i> <i>powiat stawieński</i>

§ 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza

1. Rozporządzenie określa:

3) strefy stanowiące pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz aglomeracji;

2. Strefy, nazwy i kody stref, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, są określone w załączniku do rozporządzenia.

Tabela nr 3 załącznika do rozporządzenia

Obszary, nazwy i kody stref stanowiące pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz aglomeracji

Lp.	Województwo	Nazwa strefy	Kod strefy	Obszar strefy
1	dolnośląskie	strefa dolnośląska	PL.0204	<i>Jelenia Góra - miasto na prawach powiatu</i>
				<i>powiat głogowski</i>
				<i>powiat kłodzki</i>
				<i>powiat oławski</i>
				<i>powiat wałbrzyski z wyłączeniem miasta Wałbrzych (gmina o statusie miasta)</i>
				<i>powiat zgorzelecki</i>
				<i>powiat bolesławiecki</i>
				<i>powiat lubański</i>
				<i>powiat lwówecki</i>
				<i>powiat dzierżoniowski</i>
				<i>powiat świdnicki</i>
				<i>powiat jaworski</i>
				<i>powiat legnicki</i>
				<i>powiat zlotoryjski</i>
				<i>powiat jeleniogórski</i>
				<i>powiat kamiennogórski</i>
<i>powiat lubiński</i>				
<i>powiat polkowicki</i>				
<i>powiat górowski</i>				

				powiat milicki powiat oleśnicki powiat trzebnicki powiat strzeliński powiat ząbkowicki powiat średzki powiat wrocławski powiat wrocławski
2	kujawsko-pomorskie	strefa kujawsko-pomorska	PL0404	Grudziądz - miasto na prawach powiatu powiat bydgoski powiat inowrocławski powiat lipnowski powiat nakielski powiat toruński powiat brodnicki powiat rypiński powiat chełmiński powiat grudziądzki powiat świecki powiat golubsko-dobrzyński powiat wąbrzeski powiat mogileński powiat żniński powiat sepolński powiat tucholski powiat aleksandrowski powiat radziejowski powiat włocławski
3	lubelskie	strefa lubelska	PL0602	Biała Podlaska - miasto na prawach powiatu Chełm - miasto na prawach powiatu Zamość - miasto na prawach powiatu powiat bialski powiat łukowski powiat radzyński powiat biłgorajski powiat hrubieszowski powiat janowski powiat tomaszowski powiat zamojski powiat chełmski powiat krasnostawski powiat lubelski powiat kraśnicki powiat opolski powiat puławski powiat rycki powiat świdnicki powiat lubartowski powiat łęczński powiat parczewski powiat włodawski
4	lubuskie	strefa lubuska	PL0803	powiat gorzowski powiat strzelecko-drezdenecki powiat nowosolski powiat wschowski powiat ślubicki powiat suleciński powiat międzyrycki

				powiat krosieński
				powiat świebodziński
				powiat zielonogórski
				powiat żarski
				powiat żagański
5	łódzkie	strefa łódzka	PL1002	Piotrków Trybunalski - miasto na prawach powiatu
				Skiermiewice - miasto na prawach powiatu
				powiat łęczycki
				powiat kutnowski
				powiat poddębicki
				powiat zgierski ²⁾
				powiat pabianicki ¹⁾
				powiat tomaszowski
				powiat piotrkowski
				powiat opoczyński
				powiat bełchatowski
				powiat radomski
				powiat pajęczański
				powiat sieradzki
				powiat żduńskowolski
				powiat łaski
				powiat wieluński
				powiat wieruszowski
				powiat skiermiewicki
				powiat łódzki wschodni
				powiat rawski
				powiat łowicki
				powiat brzeziński
6	małopolskie	strefa małopolska	PL1203	Nowy Sącz - miasto na prawach powiatu
				powiat bocheński
				powiat brzeski
				powiat chrzanowski
				powiat olkuski
				powiat oświęcimski
				powiat dąbrowski
				powiat tarnowski
				powiat limanowski
				powiat nowosądecki
				powiat gorlicki
				powiat krakowski
				powiat wielicki
				powiat miechowski
				powiat proszowicki
				powiat myślenicki
				powiat suski
				powiat wadowicki
				powiat nowotarski
				powiat tatrzański
7	małopolskie	strefa małopolska	PL1404	Ostrołęka - miasto na prawach powiatu
				Siedlce - miasto na prawach powiatu
				powiat legionowski
				powiat nowodworski
				powiat otwocki
				powiat piaseczyński
				powiat wołomiński
				powiat ciechanowski
				powiat pułtuski
				powiat mławski

			<p>powiat żuromiński</p> <p>powiat grójcecki</p> <p>powiat garwoliński</p> <p>powiat kozienicki</p> <p>powiat białobrzeski</p> <p>powiat ostrołęcki</p> <p>powiat makowski</p> <p>powiat przasnyski</p> <p>powiat wyszkowski</p> <p>powiat ostrowski</p> <p>powiat gostyniński</p> <p>powiat płoński</p> <p>powiat płocki</p> <p>powiat sierpecki</p> <p>powiat pruszkowski</p> <p>powiat grodziski</p> <p>powiat żyrardowski</p> <p>powiat przysuski</p> <p>powiat szydłowiecki</p> <p>powiat radomski</p> <p>powiat żwoleński</p> <p>powiat lipski</p> <p>powiat łosicki</p> <p>powiat siedlecki</p> <p>powiat sokołowski</p> <p>powiat węgrowski</p> <p>powiat miński</p> <p>powiat warszawski zachodni</p> <p>powiat sochaczewski</p>
8	opolskie	strefa opolska	<p>PL1602</p> <p>powiat kędzierzyńsko-kozielski</p> <p>powiat brzeski</p> <p>powiat nyski</p> <p>powiat głubczycki</p> <p>powiat prudnicki</p> <p>powiat krapkowicki</p> <p>powiat strzelecki</p> <p>powiat namysłowski</p> <p>powiat kluczborski</p> <p>powiat oleski</p> <p>powiat opolski</p>
9	podkarpackie	strefa podkarpacka	<p>PL1802</p> <p>Przemysł - miasto na prawach powiatu</p> <p>powiat jasielski</p> <p>powiat przeworski</p> <p>powiat jarosławski</p> <p>powiat lubaczowski</p> <p>Krosno - miasto na prawach powiatu</p> <p>powiat krośnieński</p> <p>powiat sanocki</p> <p>powiat mielecki</p> <p>powiat debicki</p> <p>powiat ropczycko-sędziszowski</p> <p>powiat przemyski</p> <p>powiat bieszczadzki</p> <p>powiat leski</p> <p>powiat rzeszowski</p> <p>powiat brzozowski</p> <p>powiat strzyżowski</p> <p>powiat tańcucki</p>

				powiat kolbuszowski Tarnobrzeg - miasto na prawach powiatu powiat tarnobrzegi powiat stalowowolski powiat niżański powiat leżański
10	podlaskie	strefa podlaska	PL.2002	Łomża - miasto na prawach powiatu Suwałki - miasto na prawach powiatu powiat białostocki powiat grajewski powiat hajnowski powiat bielski powiat siemiatycki powiat łomżyński powiat kolneński powiat moniecki powiat sokólski powiat augustowski powiat suwalski powiat sejneński powiat zambrowski powiat wysokomazowiecki
11	pomorskie	strefa pomorska	PL.2202	Słupsk - miasto na prawach powiatu powiat bytowski powiat chojnicki powiat człuchowski powiat gdański powiat kartuski powiat kościerski powiat kwidziński powiat tczewski powiat starogardzki powiat lęborski powiat słupski powiat nowodworski powiat malborski powiat sztumski powiat pucki powiat wejherowski
12	śląskie	strefa śląska	PL.2405	powiat bielski powiat cieszyński powiat żywiecki powiat bieruńsko-łędziński powiat pszczyński powiat częstochowski powiat kłobucki powiat myszkowski powiat lubliniecki powiat gliwicki powiat mikołowski powiat raciborski powiat rybnicki powiat wodzisławski powiat tarnogórski powiat będziński powiat zawierciański
13	świętokrzyskie	strefa świętokrzyska	PL.2602	powiat kielecki powiat konecki

				powiat opatowski powiat ostrowiecki powiat skarżyski powiat starachowicki powiat buski powiat jedrzejowski powiat kazimierski powiat pińczowski powiat sandomierski powiat staszowski powiat włoszczowski
14	warmińsko-mazurskie	strefa warmińsko-mazurska	PL2803	powiat elbląski powiat olsztyński powiat bartoszycki powiat kętrzyński powiat braniewski powiat lidzbarski powiat etcki powiat olecki powiat gołdapski powiat giżycki powiat węgorzewski powiat iławski powiat ostródzki powiat mrągowski powiat szczycieński powiat piski powiat nidzicki powiat działdowski powiat nowomiejski
15	wielkopolskie	strefa wielkopolska	PL3003	Konin - miasto na prawach powiatu Leszno - miasto na prawach powiatu powiat czarnkowsko-trzcianecki powiat chodzieski powiat wągrowiecki powiat wrzesiński powiat gnieźnieński powiat słupcki powiat leszczyński powiat gostyński powiat rawicki powiat krotoszyński powiat jarociński powiat pleszewski powiat kaliski powiat koniński powiat kolski powiat turecki powiat kościański powiat śremski powiat średzki powiat międzychodzki powiat nowotomyski powiat grodzki powiat wolsztyński powiat ostrowski powiat ostrzeszowski powiat kępiński

				powiat łotowski
				powiat pільski
				powiat szamotulski
				powiat obornicki
				powiat poznański
16	zachodniopomorskie	strefa zachodniopomorska	PL3203	Świnoujście - miasto na prawach powiatu
				powiat choszczeński
				powiat goleniowski
				powiat gryfiński
				powiat kołobrzeski
				powiat łobeski
				powiat myśliborski
				powiat policki
				powiat pyrzycki
				powiat stargardzki
				powiat szczeciński
				powiat białogardzki
				powiat świdwiński
				powiat drawski
				powiat walecki
				powiat gryficki
				powiat kamieński
				powiat koszaliński
				powiat stawiński

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach upoważnia gminę do pobierania tzw. opłaty miejscowej od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, m.in. w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 1 stycznia 2016 r. opłatę pobierało się za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach, zaś obecnie – opłatę pobiera się za każdą rozpoczętą dobę pobytu (art. 17 ust. 1 Ustawy o podatkach został zmieniony ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045).

Miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową ustala rada gminy (art. 17 ust. 5 Ustawy o podatkach). Miejscowości te powinny odpowiadać warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie **art. 17 ust. 3 i ust. 4 Ustawy o podatkach**. Zgodnie z tymi przepisami, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych. W rozporządzeniu Rada Ministrów określa m.in. warunki klimatyczne.

Na podstawie ww. delegacji ustawowej, Rada Ministrów dnia 18 grudnia 2007 r. wydała rozporządzenie w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. Nr 249, poz. 1851).

Zgodnie z § 1 pkt 1, rozporządzenie określa minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. **Za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się zachowanie „na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.²⁾), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska” (§ 2 pkt 1 Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków).** Zgodnie z ww. przypisem „²⁾”: „Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 169, poz. 1199, Nr 170, poz. 1217 i Nr 249, poz. 1832 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 124, Nr 75, poz. 493, Nr 88, poz. 587, Nr 124, poz. 859, Nr 147, poz. 1033, Nr 176, poz. 1238, Nr 181, poz. 1286 i Nr 191, poz. 1374.” Wskazówkę interpretacyjną w zakresie ww. odesłania zawiera § 159 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), zgodnie z którym jest to tzw. odesłanie dynamiczne, tj. odesłanie do obowiązujących przepisów PrOŚ w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego (w przeciwieństwie do odesłania statycznego, które odsyła do przepisów jedynie w określonej ich wersji).

Przepis art. 87 ust. 2 PrOŚ, do którego odsyła Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków, na przestrzeni ostatnich lat zmienił brzmienie w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 460). Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 27 maja 2012 r. (kiedy to podjęto uchwałę nr XXII/250/2008 z dnia 27 marca 2008 r. Rady Miasta Zakopane w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową), do którego zdaje się odsyłać § 2 pkt 1 Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków,

strefę stanowił m.in. **obszar jednego lub więcej powiatów** położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji, o której mowa w art. 87 ust. 2 pkt 1 PrOŚ; minister właściwy do spraw środowiska, biorąc pod uwagę substancje, których poziom w powietrzu podlega ocenie, określał wówczas, w drodze rozporządzenia, strefy, o których mowa powyżej, z uwzględnieniem ich nazw i kodów. Obecnie, od dnia 28 maja 2012 r., zgodnie z ww. regulacją, **strefę stanowi m.in. pozostały obszar województwa**, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji. Zgodnie z art. 87 ust. 3 PrOŚ, minister właściwy do spraw środowiska, biorąc pod uwagę substancje, których poziom w powietrzu podlega ocenie, określi, w drodze rozporządzenia, strefy, o których mowa w ust. 2, z uwzględnieniem ich nazw i kodów.

brzmienie art. 87 ust. 2 PrOŚ do dnia 27 maja 2012 r.	brzmienie art. 87 ust. 2 PrOŚ od dnia 28 maja 2012 r.
<p><i>Strefę stanowi:</i></p> <p>1) <i>aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy;</i></p> <p>2) <i>obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji, o której mowa w pkt 1.</i></p>	<p><i>Strefę stanowi:</i></p> <p>1) <i>aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy;</i></p> <p>2) <i>miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy;</i></p> <p>3) <i>pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji.</i></p>

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 87 ust. 3 PrOŚ, w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 maja 2012 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Rozporządzenie określa m.in. strefy stanowiące obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tys. Obszary, nazwy i kody stref zostały określone w załączniku do rozporządzenia. W załączniku tym, w pkt 6, w ramach województwa małopolskiego wyróżniono **strefę nowotarsko-tatrzańską** (kod strefy PL.12.11.z.02), **obejmującą powiat tatrzański i nowotarski.**

Z kolei, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 87 ust. 3 PrOŚ, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 maja 2012 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Rozporządzenie określa m.in. strefy stanowiące pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz aglomeracji. Strefy, nazwy i kody stref, zostały określone w załączniku do rozporządzenia. W Tabeli nr 3 Załącznika, w pkt 6 wyróżniono **strefę małopolską** (kod PL1203) obejmującą **20 powiatów, w tym powiat tatrzański**.

Oceny poziomów substancji w powietrzu dokonuje się na podstawie przepisów art. 88 i nast. PrOŚ oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń, w tym rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1031), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1032), zaś poprzednio na podstawie rozporządzenia z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. Nr 47, poz. 281) oraz rozporządzenia z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz.U. Nr 87, poz. 798). W oparciu o określone w ww. przepisach sposoby i metody dokonywania ocen poziomów substancji oraz poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu (benzen, dwutlenek azotu, tlenki azotu, dwutlenek siarki, ołów, pył itd.), wojewódzki inspektor ochrony środowiska dokonuje corocznej oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz dla każdej substancji odrębnie dokonuje klasyfikacji stref, w których poziom przekracza lub nie przekracza określonych poziomów (art. 89 ust. 1 PrOŚ).

Jeżeli w wyniku dokonanej oceny okaże się, że dana miejscowość położona jest na terenie strefy sklasyfikowanej jako strefa, w której przekroczone są poziomy dopuszczalne substancji, wówczas zgodnie z zaskarżonym § 2 pkt 1 Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków, na terenie tej miejscowości gmina nie może pobierać opłaty miejscowej. Podkreślenia przy tym wymaga, że oceny poziomów substancji w danej strefie dokonuje się za rok poprzedni, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku (art. 89 ust. 1 PrOŚ).

Przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią

Art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

Zasada proporcjonalności w Konstytucji ma dwa źródła – art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do regulacji nie dotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza zasadę proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z art. 2 Konstytucji, *„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”*

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r. (sygn. K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2) stwierdził, że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności.”

Przy analizie, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności, kontrola norm prawnych dotyczy zarzutu „nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej” (wyr. TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyr. TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, Legalis, wyr. TK z 12 lutego 2014 r., sygn. K 23/10, OTK-A 2014/2/10; wyr. TK z 25 października 2004 r., sygn. SK 33/3, Dz.U. Nr 237, poz. 2382, wyr. TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK-A 2004/6/56), wprowadzenie regulacji, aby mogło być uznane za konstytucyjne: i) musi być konieczne dla osiągnięcia ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, ii) musi zapewniać osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę skutków (celów), iii) musi spełniać warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla jednostek.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 kwietnia 2002 r. zwrócił uwagę, iż zasada proporcjonalności „z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg

stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej strony winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zawsze chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób i w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Dla określenia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności konieczne jest stwierdzenie istnienia konstytucyjnie uzasadnionych przesłanek formalnych dotyczących dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń oraz wykazanie proporcjonalności zastosowanego środka” (wyr. TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

Jak wynika z powyższego, zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74).

Ustawodawca nie narusza zasady proporcjonalności, jeżeli spośród dopuszczalnych, skutecznych, środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (wyr. TK z dnia 25 października 2004 r., sygn. SK 33/03, Legalis).

Art. 92 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie przedmiotowym wzorcem kontroli konstytucyjności, *„Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”*

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Rozporządzenia są aktami normatywnymi podstawowymi, wydawanymi na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Akty te mają na celu dekoncentrację prawotwórstwa, poprzez odciążenie parlamentu. Celem rozporządzenia nie jest zastąpienie ustawy, ale odciążenie jej od rozwiązań szczegółowych, często się zmieniających, co do zasady niemających większego znaczenia politycznego. Rozporządzenia mają charakter subsydiarny w stosunku do ustaw. Taka konstrukcja prawotwórstwa pozwala parlamentowi na niedebatowanie nad mniej szczegółami i poświęcenie większej uwagi sprawom najważniejszym dla polityki państwa.

Zgodnie z poglądem TK wyrażonym, m.in. w wyroku z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 39/04 (Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 170) wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowane trzema warunkami. Są nimi: po pierwsze, wydanie rozporządzenia na podstawie wyraźnego, a nie opartego tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, wydanie rozporządzenia w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (zarówno w odniesieniu do przedmiotu, jak i treści normowanych stosunków), a nadto – w celu wykonania ustawy. Po trzecie, niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz niesprzeczność nie tylko z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, ale ponadto ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które – w sposób bezpośredni lub pośredni – regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia.

Wynikający z delegacji ustawowej, zakres spraw przekazanych do uregulowania organowi upoważnionemu musi pokrywać się ze sprawami regulowanymi w ustawie („rodzajowo jednorodnymi” – zob. orz. TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87). Jednocześnie, uregulowanie tych spraw musi służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie. Rozporządzenie jest bowiem aktem normatywnym ściśle związanym z ustawą. Konstytucja określa, że rozporządzenie jest wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia wyrażonego w ustawie i w celu jej

wykonania”. Szczegółowość upoważnienia polega na tym, że „powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Ustawodawca ma zatem obowiązek określić rodzaj materii normowanej w rozporządzeniu, ale również wskazać ramy, wewnątrz których będzie się zawierać treść tego aktu.

Obowiązek zawarcia w delegacji ustawowej wytycznych co do treści aktu ma na celu wskazanie kierunku, w jakim ma zmierzać treść regulacji rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 1999 r. (sygn. K 12/99, OTK 1999/6/120) uznał, że:

- wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu;
- wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną, mogą mieć charakter zarówno „negatywny” (tzn. mogą wykluczać te rozstrzygnięcia, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu),
- sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy,
- jeżeli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to "wytyczne" muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii.

Upoważnienie musi być wyraźne (szczegółowe), zaś w żadnej mierze nie może być oparte na domniemaniu (orz. TK z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK 1987, s. 43). Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Upoważnienie ustawowe podlega bowiem zawsze ścisłej, literalnej wykładni” (orz. TK z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986, s. 18). Oznacza to, że przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 1997 r. (sygn. K 25/97, Legalis), wskazując, że „konstytucyjnie

niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” [...], lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień kontroli, co do których w kontekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań ani wskazówek”. We wskazanym wyroku, Trybunał odniósł się do następującego brzmienia upoważnienia ustawowego: „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji [...] określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kontroli w zakresie stosowania paliwa rolniczego”. W wyroku z dnia 26 października 1999 r. (sygn. akt K 12/99, Dz. U. 1999, Nr 91, poz. 1042), Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Konkretyzacja powinna być dokonana tylko w takim zakresie, w jakim sam ustawodawca tego nie uczynił.

Art. 167 oraz art. 168 Konstytucji

Zgodnie z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, *„Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.”* *„Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie”* (art. 168 Konstytucji).

W ramach tak sformułowanych gwarancji, poza zapewnieniem jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, Konstytucja „(...) otwiera dla jednostek samorządowych możliwości uruchamiania innych „własnych” źródeł dochodu w postaci ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, a więc w procedurze władztwa publicznego.” (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 167 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1-2). Należy pamiętać, iż jednym z wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji obowiązków ustawodawcy jest wyposażenie gmin w odpowiednie (adekwatne do zadań) dochody. Jednym z rodzajów tych dochodów jest opłata miejscowa.

Jak podkreślił Trybunał w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147), kompetencja ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie stanowi istotny element samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz przejaw realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej.

Jednocześnie jednak, kompetencja jednostek samorządowych jest reglamentowana przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego. „Zasada władztwa podatkowego (...) oznacza realizację standardu (...), w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielania realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe. Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe. Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). Władztwo podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji. (...) Art. 168 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo” (wyr. TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK-A 2013/1/7).

Jak podnosi się w doktrynie prawa konstytucyjnego, o lokalności określonych podatków i opłat decyduje okoliczność, że sumy pobierane na ich podstawie wpływają do budżetu odpowiedniej jednostki samorządowej, nie stanowiąc dochodu budżetu państwa (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 168 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1). Jakkolwiek,

jak wskazano wyżej jednostki samorządu terytorialnego nie są upoważnione do tworzenia własnych podatków i opłat lokalnych, lecz upoważnienie do ich pobierania musi wynikać z ustawy. Zarazem jednostki samorządu terytorialnego mogą kształtować treść obowiązku związanego z ponoszeniem tych podatków i opłat w zakresie związanym z jego wysokością, czy też prawem do rezygnacji z ich pobierania.

W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. K 17/12, OTK-A 2013/8/125) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że art. 168 Konstytucji zawiera dwie normy. Pierwsza upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do określonej czynności konwencjonalnej w zakresie określonym w ustawie (tj. ustanowienia wysokości podatków i opłat lokalnych). Druga z norm upoważnia prawodawcę do określenia wymogów, których spełnienie jest niezbędne dla zgodnego z Konstytucją dokonania wspomianej czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższego wynika, że norma ustawowa powinna określać przesłanki wprowadzenia przez organy samorządowe obowiązku ponoszenia opłat lokalnych. Niedopuszczalne zaś jest przekazanie tych przesłanek do uregulowania w drodze aktu podstawowego.

Art. 217 Konstytucji

Zgodnie z art. 217 Konstytucji, „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.”

Charakter prawny opłaty, jako dochodu publicznego i daniny pobieranej w związku z wyraźnie wskazanymi usługami lub czynnościami publicznymi, był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyr. TK z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU 1/1999, poz. 4; wyr. TK z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU 7/A/2002, poz. 91, wyr. TK z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU 8/A/2004, poz. 83; wyr. TK z dnia 25 marca 2010 r., sygn. K 6/04, OTK ZU 1/A/2006, poz. 3, orz. TK z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU 11/A/2009, poz. 166). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wyprowadzić definicję daniny publicznej, którą jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące

dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (wyr. TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK-A 2013/125/8). Danina może mieć charakter podatkowy albo niepodatkowy, wtedy gdy jest odpłatna. „(...) opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku.” (wyr. TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK-A 2011/6/56).

Jakkolwiek, w zakresie prawa daninowego ustawodawca korzysta z dużej swobody, jednak jego obowiązkiem jest precyzyjne i jasne określenie kryteriów powstania obowiązku opłaty. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się wymóg nadania regulacji ustawowej w przypadku spraw daninowych (podatkowych) – charakteru zupełnego (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 217 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 17 oraz np. wyrok z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie akcentował, że „wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13 oraz zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz.

51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166, zob. też K 10/09, Dz.U 2011 Nr 153, poz. 913).

„Sprawy istotne z punktu widzenia założeń ustawy nie mogą być przekazywane do uregulowania w aktach wykonawczych (por. wyrok TK z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51). (...) Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej (por. wyroki TK z: 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65, 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51), lecz przede wszystkim wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej" (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13). (wyr. TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. 7/08, OTK-A 2009/11/166).

W wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. K 17/12, OTK-A 2013/125/8) Trybunał pochylił się nad określeniem relacji przepisów art. 168 i art. 217 Konstytucji stwierdzając, że przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego. „(...) władztwo daninowe w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji, określanej niekiedy w orzecznictwie jako „bezpośrednie źródło prawa podatkowego” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII

Konstytucji („Samorząd terytorialny”), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego.”

Zważywszy zatem na kategorię, jak podkreślił Trybunał, brzmienie art. 217 Konstytucji, gwarancyjną funkcję art. 84 Konstytucji i brak innej niż art. 168 Konstytucji regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że w istocie to organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. Jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować wyłącznie o innych elementach składających się na treść tych podatków i opłat, niemniej wyłącznie w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę.

Art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach, rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach.

Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych (art. 17 ust. 3 Ustawy o podatkach). Rada Ministrów w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, określa m.in. warunki klimatyczne (art. 17 ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach). Powyższe przepisy stanowią upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego minimalne warunki, w szczególności klimatyczne, decydujące o prawie gminy do pobierania opłaty miejscowej na terenie danej miejscowości. W oparciu o tak sformułowane warunki, rada gminy ustala

miejsowości, w których pobiera się opłatę miejscową (art. 17 ust. 5 Ustawy o podatkach).

Ustawa o podatkach nie definiuje pojęcia „właściwości klimatyczne”, ani w żadne sposób nie określa kiedy właściwości te są korzystne. Z interpretacji tego przepisu wynika, że właściwości te mają być korzystne dla osób fizycznych przebywających w tych miejscowościach dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Słownik języka polskiego PWN definiuje pojęcie „klimat” jako charakterystyczny dla danego obszaru zespół zjawisk i procesów atmosferycznych. Jednak, w ocenie Wnioskodawcy, w pojęciu „klimat” mieszczą się również uwarunkowania geograficzne, takie jak położenie miejscowości względem lasów, mórz, rzek i jezior, ukształtowanie terenu, rozmieszczenie roślin i zwierząt. Za korzystne właściwości klimatyczne należałoby zatem uznać korzystne dla przebywających na terenie danej miejscowości temperaturę, ciśnienie, natężenie występowania opadów i wiatrów, rozmieszczenie roślin i zwierząt, położenie względem ekosystemów (leśnych, polnych), mórz i innych zbiorników wodnych, ukształtowanie terenu.

Ponadto, za korzystne właściwości klimatu z pewnością należy uznać właściwości lecznicze, o których mowa w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 9 tej ustawy, przez właściwości lecznicze klimatu należy rozumieć czynniki atmosferyczne sprzyjające zachowaniu zdrowia, leczeniu lub łagodzeniu skutków lub objawów chorób. Jeżeli dany obszar posiada klimat o właściwościach leczniczych może być mu nadany status uzdrowiska (art. 34 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). W miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ww. ustawie, rada gminy również może wprowadzić opłatę miejscową (art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach).

Niemniej, w ocenie Wnioskodawcy, z racji wyodrębnienia w art. 17 Ustawy o podatkach miejscowości posiadających korzystne właściwości klimatyczne oraz miejscowości uzdrowiskowych, należy uznać, iż te pierwsze nie muszą posiadać klimatu o właściwościach leczniczych. Właściwości klimatyczne tych miejscowości

powinny zatem wykazywać inne korzyści dla przebywających tam osób. Kwestię określenia tych właściwości ustawodawca pozostawił uregulowaniu rozporządzenia, wskazując jedynie, że należy w tym akcie określić minimalne warunki przy uwzględnieniu warunków regionalnych i lokalnych. Do korzystnych warunków klimatycznych kwestionowane Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków zaliczyło zaś: dobrą jakość powietrza oraz właściwe natężenie pól elektromagnetycznych (§ 2 Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków).

Określenie problemów konstytucyjnych i zarzutów niekonstytucyjności

Wnioskodawca poddał kontroli Trybunału dwojakiego rodzaju zarzuty.

Pierwszy zarzut dotyczy regulacji ustawowej, którą Wnioskodawca pragnie poddać kontroli Trybunału z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Chodzi w tym zakresie o zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy, przepisy te, stanowiąc upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, nie spełniają wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Delegacja ustawowa zawarta w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach jest blankietowa. Zakres spraw przekazanych do uregulowania został określony w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Zaskarżona delegacja ustawowa nie określa również szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu. Brzmienie delegacji ustawowej przenosi się na niemal nieograniczoną swobodę Rady Ministrów do określenia uwarunkowań, w tym uwarunkowań klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową. Powyższe nie zapewnia realizacji celów regulacji dotyczącej opłaty miejscowej. Nie zapewnia również, że rady gminy będą mogły wprowadzić opłatę miejscową w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, co pozbawia gminy źródła dochodu, jakim jest dochód z opłat lokalnych (art. 167 i art. 168 Konstytucji).

Uszczegółowienie zasad ustalania miejscowości charakteryzujących się powyższymi uwarunkowaniami w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie zaskarżonej delegacji ustawowej czyni upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia opłaty miejscowej – iluzorycznym. W tym zakresie, przepisy Ustawy o podatkach nie gwarantują gminom prawa do pobierania opłaty lokalnej, pomimo iż została ona określona w ustawie, nawet w sytuacji gdy miejscowość spełnia warunki ustawowe. W ten sposób ustawodawca pozbawił gminy dochodu z tytułu opłaty miejscowej lub uczynił to źródło dochodu niepewnym, bowiem po dokonaniu oceny jakości powietrza za rok poprzedni może okazać się, że gmina pobierała opłatę miejscową bezpodstawnie. Jednocześnie, taka regulacja Ustawy o podatkach narusza art. 217 Konstytucji, gdyż jest niezupełna. Art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach nie określa wszystkich elementów treści opłaty miejscowej, pozostawiając uregulowaniu w akcie podustawowym – niektóre aspekty przedmiotu tej opłaty. Z brzmienia art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach nie wynikają bowiem dostatecznie szczegółowe wskazania do ustalenia miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową. Wynika z tego, iż bez uszczegółowienia treści art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach w rozporządzeniu, regulacja ta byłaby niemożliwa do zastosowania. Tym samym, na poziomie ustawowym nie zostały określone wszystkie istotne elementy przedmiotowej daniny. Narusza to gwarancje wynikające z art. 217 Konstytucji.

Przedmiotem drugiego zarzutu jest regulacja Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków, określająca minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową na podstawie Ustawy o podatkach, odsyłająca do przepisów PrOŚ oraz Rozporządzeń MS w sprawie stref z 2008 i z 2012 r. (w zależności od momentu, w którym ustala się obowiązujący stan prawny). Według Wnioskodawcy, § 2 pkt 1 Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków jest niekonstytucyjny. Wątpliwości co do treści tej regulacji pogłębia odesłanie do przepisów PrOŚ, które z kolei odsyłają do Rozporządzeń MS w sprawie stref. Od czasu podjęcia uchwały przez Radę Miasta Zakopane z 2007 r. Rozporządzenie MS w sprawie stref z 2008 r. straciło moc i wydane zostało nowe Rozporządzenie MS w sprawie stref z 2012 r. Jakkolwiek, wydanie nowego rozporządzenia nie przyczyniło się do naprawienia błędów poprzedniej regulacji, lecz jeszcze je pogłębiło.

Po pierwsze, Wnioskodawca stawia zarzut niezgodności z zasadą proporcjonalności (art. 2 Konstytucji) § 2 pkt 1 Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków. Przepis ten wiąże się z odpowiednimi przepisami PrOŚ i przepisami odpowiedniego Rozporządzenia MS, tj.: pozostaje w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 2 w zw. z ust. 3 PrOŚ – w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 maja 2012 r. i w zw. z § 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Rozporządzenia MS z 2008 r. w sprawie stref, załącznikiem do niniejszego rozporządzenia, oraz w zw. z art. 87 ust. 2 pkt 3 w zw. z ust. 3 PrOŚ – w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 maja 2012 r. i w zw. z § 1 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Rozporządzenia MS z 2012 r. w sprawie stref oraz Tabelą nr 3 załącznika do niniejszego rozporządzenia.

W świetle zaskarżonych przepisów, spełnienie minimalnych warunków klimatycznych staje się niemożliwe lub dalece utrudnione nawet dla miejscowości, w których dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi nigdy nie zostały przekroczone. Granice stref, w których należy oceniać spełnienie ww. wymogu zostały bardzo szeroko wytyczone, obejmując obszar kilku powiatów lub całego województwa. Taka regulacja jest nieadekwatna do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów – utrudniając pobieranie opłaty miejscowej miejscowościom wypoczynkowym i turystycznym, cieszącym się niezanieczyszczonym, wysokiej jakości powietrzem, o ile na terenie strefy, na której są położone, mieszczą się również tereny silnie zurbanizowane lub tereny gmin, które nie szczycą się dbałością o jakość powietrza. Zachowanie poziomów jakości powietrza ocenia się bowiem w odniesieniu do całej strefy, a nie tylko co do danej miejscowości, w której ma być pobierana opłata miejscowa. Z tego względu, Wnioskodawca zarzuca, iż wydając Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków Rada Ministrów stanowczo przekroczyła ramy proporcjonalności. Zastosowane tam środki stanowią nieproporcjonalne obciążenie gmin obejmujących miejscowości wypoczynkowe i turystyczne, które bez swojej winy nie zdołają osiągnąć wymaganych poziomów jakości powietrza. W ocenie Wnioskodawcy, zachowanie wymogów wprowadzenia opłaty miejscowej, w tym minimalnych warunków klimatycznych powinno być oceniane wyłącznie w odniesieniu do zainteresowanej miejscowości. Powyższe uzasadnia zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej stąd zasady proporcjonalności.

Zaskarżone przepisy są również niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji bowiem wydane rozporządzenie zastąpiło niejako regulację ustawową, kreując niewynikające z Ustawy o podatkach wymogi, które musi spełniać miejscowość pobierająca opłatę miejscową. Ustawa o podatkach nie wspomina o wymogu zachowania jakości powietrza. W ocenie Wnioskodawcy, nie jest jasne, czy w pojęciu warunki „klimatyczne” mieści się jakość powietrza, czy wyłącznie zjawiska pogodowe. Tym samym, rozporządzenie nie obejmuje przepisów wykonawczych, lecz samo kreuje konstrukcję opłaty miejscowej.

Przepisy powyższe naruszają również gwarancje wynikające z art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji, bowiem ich stosowanie nie zapewnia możliwości pobierania przez gminy opłat miejscowych na terenie miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe, w tym posiadają korzystne właściwości klimatyczne. W Rozporządzeniu RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków określono, iż przez właściwości klimatyczne rozumie się zachowanie odpowiedniej jakości powietrza, zaś w zakresie oceny spełnienia tego warunku odesłano do przepisów PrOŚ i wydanych na ich podstawie rozporządzeń. Należy podkreślić, iż inny jest cel regulacji PrOŚ, a inny regulacji Ustawy o podatkach. Jakkolwiek przepisy PrOŚ odnoszą się do całego terytorium kraju i mają na celu zapewnienie jak najlepszej jakości środowiska, w tym powietrza, na terenie RP, to niewątpliwie przepisy Ustawy o podatkach odnoszą się wyłącznie do miejscowości turystycznych i wypoczynkowych. Zaskarżone przepisy winny zatem ustalać adekwatne wymogi dla miejscowości, w których można pobierać opłaty miejscowe, bez odsyłania do przepisów, których założenia są zupełnie inne. Czyniąc przesłanki pobierania opłaty miejscowej niemożliwymi do spełnienia nawet dla miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe, zaskarżone przepisy Rozządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków oraz przepisów, do których ono odsyła, ograniczają samodzielność gmin, pozbawiając je należnych źródeł dochodów. Jednocześnie, wprowadzając pozaustawowe wymogi pobierania opłaty miejscowej zaskarżone przepisy naruszają art. 217 Konstytucji wymagający określenia wszystkich przesłanek nałożenia obowiązku uiszczania opłaty miejscowej – na poziomie ustawowym.

Naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 Ustawy o podatkach wynika zaś z faktu wykroczenia przez Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków i przepisy do których odsyła, poza przesłanki określone w delegacji ustawowej. Przy uznaniu, że jakość powietrza nie mieści się w pojęciu warunków klimatycznych stwierdzić należy, iż Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków kreuje pozaustawową przesłankę pobierania opłaty miejscowej. Według Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków to nie miejscowość, a cała strefa, w obrębie której jest ona położona musi spełniać wymogi klimatyczne w zakresie jakości powietrza. Według Ustawy o podatkach zaś, badać powinno się wymogi wyłącznie w odniesieniu do danej miejscowości. Ponadto, odesłanie do przepisów PrOŚ i rozporządzeń wydanych na podstawie PrOŚ stanowi o nienależytym wykonaniu delegacji ustawowej z art. 17 ust. 3 Ustawy o podatkach, zgodnie z którą to Rada Ministrów powinna w drodze rozporządzenia określić wszystkie minimalne warunki, jakie powinna spełniać w tym wypadku miejscowość. Nieprawidłowym było sformułowanie przepisu rozporządzenia, które odsyła do innych, nieadekwatnych, uregulowań. Należy również uznać, iż zaskarżone przepisy nie realizują wytycznych zawartych w delegacji ustawowej, bowiem nie różnicują określonych wymogów w odniesieniu do uwarunkowań regionalnych i lokalnych w odniesieniu do danej miejscowości.

Wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności

Według Wnioskodawcy, delegacja ustawowa zawarta w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach jest blankietowa. Zakres spraw przekazanych do uregulowania został określony w sposób niejasny i nieprecyzyjny – rozporządzenie ma określić m.in. minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Przepisy Ustawy o podatkach nie definiują, ani nie precyzują pojęcia „warunki klimatyczne”. Również wykładnia językowa nie prowadzi do ustalenia w tym zakresie jednoznacznych wniosków. Wątpliwe jest, czy za warunki klimatyczne należy uznać wyłącznie zespół zjawisk pogodowych (temperatura, opady), czy również uwarunkowania środowiskowo-geograficzne (ukształtowanie terenu, jakość powietrza, otoczenie środowiskowe). Rada Ministrów wydając kwestionowane Rozporządzenie RM z 2007

r. w sprawie ustalenia warunków uznała, że w pojęciu warunków klimatycznych mieści się m.in. jakość powietrza.

Zaskarżona delegacja ustawowa nie określa również szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu. Jedynym wskazaniem zawartym w tych przepisach jest, by wydając rozporządzenie Rada Ministrów uwzględniła zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych. Przy czym nie jest jasne, jak należy rozumieć pojęcie warunków regionalnych, skoro teren Polski da się podzielić na regiony etnograficzne (Kujawy, Warmia, Kurpie, Mazowsze, Mazury, Suwalszczyzna, Łużyce Górne, Ziemia Lubuska, Polesie, Podlasie itd.), dialektyczne (dialekt wielkopolski, mazowiecki, śląski kaszubski, mieszany), geograficzne (odpowiadające w zasadzie podziałowi na województwa albo ze względu na ukształtowanie terenu – Kotlina Warszawska, Garb Wodzisławski, Wyżyna Olkuska, Beskid Żywiecki), turystyczne (morski, górski, pojezierze) itd. Również słowo „lokalny” według Słownika Języka Polskiego PWN oznacza „istniejący lub działający na danym obszarze, charakterystyczny dla danego obszaru”, niemniej nie określa zasięgu danego obszaru ani jego rozległości. Wymiar lokalny może odnosić się tak do całego państwa (na arenie międzynarodowej), jak też do jednego miasteczka, wsi, dzielnicy lub nawet osiedla. Zaskarżone przepisy nie określają ponadto, w jakim kierunku należy uwzględniać to zróżnicowanie uwarunkowań lokalnych i regionalnych (np. czy należy kierować się jak najszerszym zasięgiem tych uwarunkowań, czy ograniczać dane wymogi do danej miejscowości, czy też wraz z jej okolicą), nie określają żadnych dodatkowych kryteriów, którymi powinien kierować się wydający rozporządzenie, normując przekazany mu zakres spraw, dając w tym zakresie dość dużą swobodę. Wytyczne zawarte w zaskarżonej regulacji nie pozwalają na określenie celów i funkcji, jakie powinno spełniać unormowanie warunków, które powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową.

Brzmienie ww. delegacji ustawowej przenosi się na niemal nieograniczoną swobodę Rady Ministrów w zakresie określenia uwarunkowań, w tym uwarunkowań klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową. Dozwolone byłoby bowiem zarówno wskazanie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu, że w danej miejscowości roczna suma opadów nie powinna przekraczać 300 mm (co świadczyłoby, iż tereny te są objęte suszą), jak też że suma

to powinna przekraczać 2000 mm (duże natężenie roczne opadów). Przy czym, jakkolwiek art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach zastrzega, iż warunki te mają być korzystne, to jednak nie sposób stwierdzić, czy korzystne w rozumieniu Ustawy o podatkach są warunki suszy, czy dużych opadów. Podobnie, dopuszczalne byłoby zarówno zastrzeżenie przez Radę Ministrów, że w danej miejscowości średnia miesięczna wartość temperatur w miesiącach letnich wynosi 9 st., jak też 23 st. W świetle brzmienia delegacji ustawowej, Rada Ministrów ma w zakresie ustalenia minimalnych warunków klimatycznych całkowitą swobodę. Powinna kierować się jedynie zróżnicowaniem tych warunków w wymiarze lokalnym i regionalnym. Decyduje to o uznaniu, że Rada Ministrów może określać te warunki w dowolny sposób, niezapewniając realizacji celu Ustawy o podatkach. W tym kontekście nie można uznać, iż rozporządzenie wydane na podstawie tak sformułowanej delegacji ma charakter wykonawczy, skoro w braku określenia granic swobody prawodawcy w tym zakresie, dopuszczalne jest kreowanie pozaustawowych wymogów. W ocenie Wnioskodawców, taką konsekwencją jest regulacja § 2 pkt 1 wydanego na podstawie tej delegacji Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków.

W świetle powyższego, należy uznać, że zaskarżone przepisy Ustawy o podatkach nie spełniają wymogów sformułowania delegacji ustawowej. Przepisy te nie chronią przed nadmiernym obostrzeniem wymogów pobierania opłaty miejscowej w akcie podustawowym, wbrew regulacji Ustawy o podatkach. Zaskarżone przepisy nie prowadzą do wydania aktu o charakterze wykonawczym w stosunku do Ustawy o podatkach – odesłanie do przepisów rozporządzenia utrudnia wręcz realizację celu art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach, jakim jest zapewnienie, że opłata miejscowa będzie pobiera w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Delegacja ustawowa nie dąży do realizacji jej założenia, jakim powinno być wydanie na jej podstawie przepisów dookreślających regulację Ustawy o podatkach w zakresie określenia minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca winien pozostawić rozporządzeniu jedynie uregulowanie minimalnych warunków, które to warunki powinna najpierw precyzyjnie określić Ustawa o podatkach. W tym zakresie istniałyby gwarancje, że akt podustawowy nie ograniczy nadmiernie wymagań ustawowych. Dopuszczenie przez

ustawodawcę do sytuacji, w której organ wykonawczy może swobodnie ingerować w treść materii ustawowej jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Należy uznać, iż w zaskarżonym zakresie ustawodawca w sposób nierzetelny, nieracjonalny i przez to niezrozumiały podjął decyzję o przerwaniu swoich kompetencji ustawodawczych na organ wykonawczy. Powyższe stanowi o naruszeniu wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Konsekwencją powyższego jest naruszenie art. 167 i art. 168 Konstytucji poprzez naruszenie prawa gmin do pozyskania wpływów ze źródeł dochodów, jakimi są opłaty lokalne – opłaty miejscowe. Swoboda Rady Ministrów w sformułowaniu minimalnych wymogów klimatycznych, oderwanych od celów tej regulacji (które nie zostały w żaden sposób sformułowane w wytycznych co do treści aktu) przekłada się na dopuszczenie wprowadzenia nieadekwatnych wymogów w odniesieniu do realnych warunków istniejących w miejscowościach powszechnie uznawanych za turystyczne i wypoczynkowe. Skoro w świetle brzmienia delegacji ustawowej, Rada Ministrów nie jest w zasadzie związana innymi wytycznymi niż konieczność uwzględnienia różnicowań regionalnych i lokalnych miejscowości, to wyłącznie w jej gestii należy kreowanie różnego rodzaju wymogów klimatycznych, które nie muszą uwzględniać potrzeby zapewnienia, że realnie gminy będą mogły wprowadzić taką opłatę w miejscowościach spełniających wymogi ustawowe, tj. posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. W ten sposób Ustawa o podatkach prowadzi do pozbawienia lub ograniczenia gmin w prawie do pozyskania dochodów z tytułu opłat miejscowych.

Należy również pamiętać, że charakter rozporządzenia oraz kompetencji do jego wydawania powodują, iż jest to akt, który może podlegać stosunkowo częstym zmianom, bez konieczności przeprowadzenia całego procesu ustawodawczego, jakim podlega ustawa. Stanowi to o dopuszczeniu przez ustawodawcę ryzyka poddawania ciągłym zmianom kwestii, od których zależy możliwość pobierania opłaty miejscowej – bez zapewnienia stabilności źródeł dochodów gminy. W zaskarżonym zakresie ustawodawca na poziomie ustawowym nie określił bowiem wymogów gwarantujących gminie możliwość ustanowienia opłaty miejscowej obowiązującej na terenie jej miejscowości, wobec spełnienia warunków ustawowych. W świetle braku

określenia ustawowych wymogów pobierania opłaty miejscowej, należy uznać, iż zaskarżona regulacja narusza art. 167 i art. 168 Konstytucji, które wymagają określenia opłat lokalnych na poziomie ustawy.

Powyższe narusza również zasadę zupełności aktów ustawowych regulujących nakładanie danin publicznych. Z analizy orzecznictwa Trybunału w tym zakresie wypływa wniosek, iż opłata miejscowa ma charakter daniny, a co za tym idzie regulacja kształtująca tę opłatę musi być zgodna z art. 217 Konstytucji. Opłata miejscowa stanowi tego rodzaju daninę, ponieważ jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, bezzwrotnym, powszechnym, publicznoprawnym i stanowi dochód podmiotu publicznego, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organy gminy w celu zapewnienia dochodów gminy, służącym wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw. Tym samym, regulacja Ustawy o podatkach winna w zakresie nałożenia obowiązku ponoszenia opłaty miejscowej obejmować wszystkie istotne jej elementy, takie jak przedmiot, podmiot opłaty, granice wysokości tej opłaty.

Wbrew tej zasadzie, zaskarżony art. 17 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 i ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach pozostawia poza uregulowaniem istotne elementy opłaty miejscowej, dotyczące jej przedmiotu. Ustawa o podatkach odsyła bowiem do uregulowania w akcie podustawowym istotnych przesłanek aktualizujących możliwość pobierania opłaty miejscowej, decydujących o jej przedmiocie. Rozporządzenie określa przesłanki warunkujące ustalenie miejscowości, w której przebywanie w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych podlega opłacie miejscowej. Sama Ustawa o podatkach nieprecyzyjnie określa te przesłanki: miejscowość taka powinna posiadać „korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach”, pozostawiając ich doprecyzowanie rozporządzeniu. Przy czym niejasność sformułowań użytych na gruncie art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach decyduje o przyznaniu swobody w „doprecyzowaniu” tych sformułowań w rozporządzeniu. Swoboda ta może nawet zmierzać w kierunku kreowania nowych przesłanek. Zatem, w zasadzie, w rozporządzeniu Rady Ministrów ma nastąpić zdefiniowanie właściwości i walorów, o których mowa w Ustawie o podatkach. Należy mieć przy

tym na względzie, iż bez określenia tych przesłanek w rozporządzeniu – regulacja Ustawy o podatkach byłaby martwa, bowiem w związku z nieprecyzyjnym i niejasnym brzmieniem art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach niemożliwe byłoby ustalenie miejscowości, w których taką opłatę można pobierać. Z powyższego wynika, że istotny element decydujący o prawie do pobierania opłaty miejscowej pozostawiono uregulowaniu aktu podustawowego, wbrew gwarancjom z art. 217 Konstytucji.

Według zaskarżonych przepisów Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków w związku z przepisami PrOŚ oraz wydanymi na ich podstawie Rozporządzeniami MS w sprawie stref z 2008 r. i z 2012 r., za minimalne warunki klimatyczne jakie powinna spełnić miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową uznaje się zachowanie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska, zaś zachowanie tych poziomów ocenia się w ramach strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 PrOŚ. Regulacja PrOŚ lakonicznie zaś wskazuje, iż strefę stanowi, m.in. pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji (lub poprzednio obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji) i odsyła w tym zakresie do rozporządzenia MS wyznaczającego strefy, w których należy oceniać poziomy substancji w powietrzu. Rozporządzenie MS w sprawie stref precyzujące przepisy PrOŚ w zakresie wyznaczenia stref, zarówno te z 2008 r., jak też z 2012 r. bardzo szeroko wytycza granice stref, obejmując nimi obszary kilku powiatów lub całego województwa.

Taka regulacja jest nieadekwatna do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów, gdyż ogranicza lub uniemożliwia pobieranie opłaty miejscowej w miejscowościach, które posiadają korzystne właściwości klimatyczne. Ze względu na rozległy obszar strefy, na jakim ocenia się zachowanie dopuszczalnych norm substancji w powietrzu, nawet w sytuacji, w której w danej miejscowości dopuszczalne poziomy nigdy nie zostały przekroczone, opłata miejscowa nie będzie mogła być wprowadzona. Wydając Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków Rada Ministrów stanowczo przekroczyła ramy proporcjonalności

regulacji. Zastosowane tam środki stanowią nieproporcjonalne obciążenie gmin, które bez swojej winy nie zdołają osiągnąć wymaganych poziomów jakości powietrza, gdyż położone są na terenie strefy sąsiadującej z aglomeracją, w której powietrze jest silnie zanieczyszczone (mimo, iż same te miejscowości są od tej strefy znacznie oddalone). Odesłanie do przepisów PrOŚ okazało się środkiem nieadekwatnym do osiągnięcia celu Ustawy o podatkach, jakim jest przyznanie gminom, w obrębie których położone są miejscowości wypoczynkowe i turystyczne, prawa do pobierania opłat miejscowych. Regulacja Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków w nadmierny sposób ograniczyła prawa gminy do pobierania opłat miejscowych. Przykładowo, możliwość pobierania opłaty miejscowej na terenie gminy Kościelisko uzależniono od jakości powietrza istniejącej, m.in. na terenie największego miasta Podhala, jakim jest Nowy Targ (32.839 mieszkańców), zaś w obecnym brzmieniu ww. regulacji – od jakości powietrza na terenie sąsiadującym z aglomeracją krakowską (ponad 1 mln mieszkańców). Powyższe decyduje o niezgodności zaskarżonych przepisów Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Regulacja ta narusza również art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach, bowiem wydane Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków zastąpiło niejako regulację ustawową. Zaskarżone przepisy kreują niewynikające z Ustawy o podatkach wymogi, które musi spełniać miejscowość pobierająca opłatę miejscową. Zgodnie z Ustawą o podatkach, rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych **w miejscowościach posiadających m.in. korzystne właściwości klimatyczne**. Jak wynika zaś z zaskarżonej regulacji, opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych **w miejscowościach położonych na terenie strefy, która spełnia wymogi jakości powietrza**. Ustawa o podatkach zaś nie wymaga, by korzystne warunki klimatyczne były spełnione dla całej strefy (obszaru województwa lub kilka powiatów), na terenie której położona jest miejscowość, lecz wyłącznie dla samej miejscowości, w której ma być wprowadzona opłata miejscowa. Tym samym, nie można uznać, iż przepisy

Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków konkretyzują lub wykonują Ustawę o podatkach, lecz ją zastępują, wkraczając w materię ustawową. Powyższe, decyduje o naruszeniu art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 Ustawy o podatkach, który pozwolił na uregulowanie w akcie podustawowym jedynie minimalnych warunków klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową.

Zaskarżone przepisy Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków oraz przepisy, do których one odsyłają są ponadto niezgodne z art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji. Stosowanie tych przepisów nie zapewnia możliwości pobierania przez gminy opłat miejscowych na terenie miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe, w tym posiadają korzystne właściwości klimatyczne. Tym samym przepisy te ograniczają samodzielność gmin oraz całkowicie pozbawiają je dochodów ze źródła, jakim jest opłata miejscowa albo destabilizują pozyskiwanie dochodów z tego źródła. Do destabilizacji źródła tego dochodu przyczynia się fakt, iż ocenę jakości powietrza w strefach, zgodnie z przepisami PrOŚ przeprowadza się corocznie, za rok poprzedni. Oznacza to, iż możliwa jest sytuacja, w której w danej miejscowości zostanie pobrana opłata miejscowa, jako dochód gminy, która będzie musiała być następnie zwrócona, jako pobrana nienależnie. Godzi to w podstawowe gwarancje konstytucyjne zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego możliwości pozyskiwania stabilnych źródeł finansowania realizacji zadań publicznych.

Należy również podkreślić, iż zaskarżone przepisy ingerują w materię ustawową, kreując pozaustawowe przesłanki pobierania opłaty miejscowej, podczas gdy art. 168 Konstytucji zastrzega, iż wymogi nakładania danin publicznych o charakterze lokalnym powinna określać ustawa. Niedopuszczalne jest zatem przekazanie tej kwestii do uregulowania na poziomie rozporządzenia, tak jak uczyniono to na gruncie zaskarżonych przepisów. Konstytucja zastrzega, iż organ władzy wykonawczej nie może nakładać danin publicznych, ani ingerować w treść tych danin wydając rozporządzenie. Rada Ministrów wydając zaskarżone Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków określiła przesłanki nakładania danin publicznych naruszając również art. 217 Konstytucji. Konstytucja w art. 217 gwarantuje, że wszystkie elementy daniny publicznej zostaną określone w ustawie, a nie w jakimkolwiek innym akcie normatywnym. Jak wskazano wyżej, według


Rozporządzenia RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków, opłatę miejscową można pobierać na terenie miejscowości, która położona jest na terenie strefy, która spełnia wymogi jakości powietrza zgodnie z przepisami PrOŚ. Ustawa o podatkach nie zastrzega takiego wymogu. Tym samym, uznać należy, iż regulacja dotycząca opłaty miejscowej jest niezupełna. Uzasadniony jest wobec tego postawiony zarzut naruszenia art. 167, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji.

(III.) Podsumowanie

Kwestionowane rozwiązania ingerują w najistotniejsze w demokratycznym państwie prawa gwarancje wydawania rozporządzeń wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 Konstytucji), zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego źródeł finansowania, w szczególności z tytułu podatków i opłat lokalnych (art. 167 i art. 168 Konstytucji) oraz zupełności regulacji odnoszących się do nakładania danin publicznych, których uregulowanie nie może być pozostawione aktom podustawowym. Powołana w niniejszym wniosku argumentacja uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W świetle powyższego, należy uznać, iż zaskarżone regulacje naruszają standardy demokratycznego państwa prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie ich niekonstytucyjności, czego konsekwencją będzie utrata mocy obowiązującej tych przepisów i ponowne – zgodne z Konstytucją – uregulowanie kwestii ustalania miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową.

Z powyższych względów, niniejszy wniosek jest konieczny i uzasadniony.

RADCA PRAWNY

Prof. dr hab. Marek Chmaj
WA-4735

Załączniki:

1. pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
2. zaświadczenie o wyborze Leszka Doruła na Burmistrza Miasta Zakopane z 1 grudnia 2014 r.,

3. odpis uchwały Rady Miasta Zakopane nr XXVII/437/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniem,
4. nagranie dźwiękowe z Sesji Rady Miasta Zakopane z dnia 24 listopada 2016 r. (punkt 27 obrad dotyczący podjęcia uchwały XXII/250/2008, minuty 14:50-26:01) potwierdzające, że uchwała została podjęta jednogłośnie,
5. lista obecności na Sesji Rady Miasta Zakopane z dnia 24 listopada 2016 r.,
6. Jednolity tekst Statutu Miasta Zakopane,
7. odpis uchwały nr XXII/250/2008 z dnia 27 marca 2008 r. Rady Miasta Zakopane w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową,
8. 5 odpisów niniejszego wniosku wraz z załącznikami.