



Warszawa, dnia 30 maja 2018 r.

ODPIS

RADA MINISTRÓW

RCL.DPPTK.023.1.2018

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA		ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
wpl. dnia	01.06.2018	WICEDYREKTOR Departamentu Prawnego i Postępowañ przed Trybunałem Konstytucyjnym
L.dz.	L.zał.	<i>Piotr Œldak</i>

2018 -05- 30

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

sygn. akt K 3/18

STANOWISKO

Na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), Rada Ministrów przedkłada stanowisko w sprawie wniosku Rady Miasta Zakopane z 30 listopada 2016 r. (sygn. akt K 3/18), uzupełnionego pismem procesowym z 3 marca 2017 r., jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, z późn. zm.) **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy, o której mowa w pkt 1, **jest zgodny** z art. 217 Konstytucji;
- 3) § 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. poz. 1851) **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy, o której mowa w pkt 1, oraz **nie jest niezgodny** z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Rada Ministrów wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności 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 lub § 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 odpowiednio z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji lub z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Ministrów wnosi o **odroczenie**, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, utraty mocy obowiązującej tych przepisów.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny.

Wnioskiem z 30 listopada 2016 r. wniesionym na podstawie uchwały nr XXVII/437/2016 Rady Miasta Zakopane z dnia 24 listopada 2016 r., Rada Miasta Zakopane wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.o.l.”, z art. 92 ust. 1, 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. poz. 1851), zwanego dalej „rozporządzeniem RM w sprawie warunków klimatycznych”, z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji, z art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4 u.p.o.l.

Wniosek został uzupełniony pismem procesowym z 3 marca 2017 r., które stanowiło wykonanie zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2017 r. wzywającego Wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych. Po wstępnym rozpoznaniu

Trybunał Konstytucyjny wydał 3 kwietnia 2018 r. postanowienie, na podstawie którego wnioskowi nadano dalszy bieg.

II. Stanowisko Rady Ministrów odnoszące się do zarzutów Wnioskodawcy.

1. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z wniosku Rady Miasta Zakopane z 30 listopada 2016 r., a przede wszystkim z pisma procesowego Wnioskodawcy z 3 marca 2017 r., mającego na celu usunięcie braków formalnych wniosku inicjującego sprawę przed Trybunałem, Wnioskodawca identyfikuje dwa obszary niezgodności poddanych kontroli przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jest to niezgodność, po pierwsze, w obszarze przedmiotowym, a po drugie w obszarze treściowym upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, zamieszczonego w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. Standard konstytucyjny konstruowania upoważnienia ustawowego został – zdaniem Wnioskodawcy – naruszony przez nieprecyzyjne i niewyczerpujące określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania na poziomie podustawowym oraz wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. W przywołanym wyżej piśmie z 3 marca 2017 r. Wnioskodawca wyjaśnił, że „[...] art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, m.in. dlatego, że w kontekście zaskarżonych wespół ust. 3 i 4 tego przepisu, nie spełnia on wymogów sformułowania delegacji ustawowej, pozostawiając do uregulowania w rozporządzeniu niedookreślony zakres spraw, bez wskazania wyczerpujących wytycznych, jednocześnie nie zawierając precyzyjnej regulacji na poziomie ustawowym” (pismo procesowe, s. 2).

Rada Ministrów nie podziela stanowiska Wnioskodawcy. Zarzucana niezgodność przepisów ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji nie zachodzi w żadnym ze wskazanych przez Wnioskodawcę obszarów. Dla przejrzystości dalszego wywodu najpierw wykazane zostanie, że kwestionowane regulacje spełniają konstytucyjny standard w zakresie wskazania materii, która powinna zostać unormowana na poziomie podustawowym, a następnie, że standardowi takiemu odpowiadają również wytyczne ustawowe.

Zarzut niekonstytucyjności sposobu określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu.

W odniesieniu do zakresu spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu, zarzuty Wnioskodawcy sprowadzają się do niejasnego i nieprecyzyjnego określenia tego zakresu w art. 17 ust. 3 i 4 u.p.o.l. Ma to wynikać z posłużenia się nieostrym określeniem „warunki klimatyczne”, które nie zostało zdefiniowane, ani doprecyzowane w ustawie. Zdaniem Wnioskodawcy na gruncie wykładni językowej określenie to może być rozumiane wieloznacznie. Można je utożsamiać z zespołem zjawisk pogodowych, ale również może obejmować dodatkowo uwarunkowania środowiskowo – geograficzne (np. ukształtowanie terenu, czy jakość powietrza).

Rada Ministrów podnosi, że zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu został wyczerpująco określony w art. 17 ust. 3 i 4 u.p.o.l. Obejmuje on „minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową”. Jednocześnie w art. 17 ust. 4 u.p.o.l. doprecyzowano, że chodzi o warunki klimatyczne, krajobrazowe oraz umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Takie unormowanie koresponduje z treścią art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., który stanowi, że 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. Określony w upoważnieniu przedmiot rozporządzenia pozostaje zatem zakotwiczony w regulacji ustawowej statuującej opłatę miejscową. Związek ten przekłada się na zasady i sposób wykładni pojęć, którymi ustawodawca posłużył się w upoważnieniu ustawowym. Z tego też względu – w ocenie Rady Ministrów – **treść delegacji ustawowej, w tym użytego w niej określenia „warunki klimatyczne”, należy odczytywać w kontekście interpretacyjnym, jaki wyznacza przepis art. 17 ust. 1 u.p.o.l., podlegający normatywnemu uszczegółowieniu na poziomie rozporządzenia.**

W perspektywie utrwalonych reguł wykładni przepisów prawa nie zasługuje na podzielenie argument Wnioskodawcy, jakoby zakres znaczeniowy pojęcia „warunki klimatyczne” był na tyle niejednoznaczny, że pozostawia Radzie Ministrów niemal nieograniczoną swobodę w określeniu warunków, których spełnienie umożliwia nałożenie opłaty miejscowej. Wymaga bowiem podkreślenia, że wobec braku ustawowej definicji oraz ze względu na specyfikę i cel ustawy, nie jest zasadne powoływanie się na branżowe

(właściwe dla nauk geograficznych, czy klimatologii) rozumienie pojęcia „warunki klimatyczne”. Treść tego pojęcia należy natomiast dekodować z uwzględnieniem wspomnianego wcześniej systemowego kontekstu interpretacyjnego. Niezbędne jest zatem odwołanie się do materialnych przepisów ustawy, które stanowią podstawę do wprowadzania przez gminy opłat miejscowych, a także do charakteru tej opłaty i jej celu.

Systemowe odczytanie kwestionowanej delegacji ustawowej wyznacza konieczność jej interpretacji w kontekście art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Przywołany przepis charakteryzuje „właściwości klimatyczne”, określając je jako „korzystne”. Jednym z warunków wprowadzenia opłaty miejscowej jest więc – w świetle tego unormowania – występowanie korzystnych właściwości klimatycznych. Ze względu na powszechną moc obowiązywania przepisu i jego generalny – w ujęciu podmiotowym – zakres, cecha bycia korzystnym powinna poddawać się ocenie według zobiektywizowanych kryteriów. Możliwość dokonania obiektywnej oceny określonych właściwości klimatu jako korzystnych wskazuje, że nie chodzi w tym przypadku o natężenie określonych naturalnych parametrów i zjawisk atmosferycznych takich, jak np. nasłonecznienie, temperatura, suma opadów, czy wilgotność powietrza, gdyż te mogą być oceniane jedynie w sposób subiektywny, tj. w kontekście indywidualnych predyspozycji lub preferencji danej jednostki. Ze względu na stan zdrowia i występowanie określonych schorzeń niska temperatura, czy wysoka wilgotność powietrza mogą być dla części populacji (np. dla alergików) korzystne, a dla innej części (np. osób o obniżonej odporności) niekorzystne. Właściwości te nie poddają się ocenie zobiektywizowanej, w przeciwieństwie do jakości powietrza. Dla każdego bowiem człowieka jest obiektywnie korzystne, ze względu na prawidłowość funkcjonowania jego organizmu, gdy powietrze spełnia właściwe normy jakościowe w zakresie zanieczyszczenia substancjami szkodliwymi dla zdrowia.

Systemowa wykładnia implikuje ponadto konieczność dostrzeżenia, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. „korzystne właściwości klimatyczne” stanowią jedną z przesłanek, których spełnienie jest niezbędne, aby rada gminy mogła wprowadzić opłatę miejscową. Utrzymywanie korzystnych warunków klimatycznych należy uznać za swego rodzaju „świadczenie wzajemne” gminy na rzecz podmiotu, który obowiązany jest uiścić opłatę. Konieczność istnienia takiego świadczenia wynika z konstytutywnych cech daniny publicznej będącej opłatą. Ekspozycja przez Wnioskodawcę jedynie fiskalnych funkcji opłaty miejscowej oraz traktowanie jej wyłączenie jako źródła dochodów własnych gminy wskazuje jednoznacznie, że Wnioskodawca nie dostrzega w sposób prawidłowy charakteru

przedmiotowej daniny. To zaś prowadzi do zawężającej, wyjętej z kontekstu systemowego wykładni pojęcia „warunki klimatyczne”. Wymaga zatem wyraźnego podkreślenia, że danina publiczna, o której mowa w art. 17 u.p.o.l., ma charakter opłaty, a nie podatku. Jak wynika z jednoznacznego stanowiska doktryny prawa finansowego opłata jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, bezzwrotnym i odpłatnym¹. Jest jednostronnie ustalana i pobierana przez władze publiczne (organ gminy). Od podatku odróżnia ją odpłatny charakter, co oznacza, że świadczeniu opłaty na rzecz podmiotu publicznego towarzyszy wzajemny obowiązek świadczenia tego podmiotu na rzecz dłużnika (uiszczającego opłatę), przy czym obydwie świadczenia powinny pozostawać ekwiwalentne². Na konieczność odróżnienia opłaty miejscowej od podatków zwracał uwagę Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 15 marca 2018 r. – zapewne dobrze znanym Wnioskodawcy, ponieważ orzeczenie to zostało wydane w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2008 r. Nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. W wyniku rozpoznania skargi osoby fizycznej obowiązanej do uiszczenia opłaty miejscowej w związku z pobytem w mieście Zakopane, została stwierdzona nieważność wskazanej wyżej uchwały Rady Miasta Zakopanego. W wyroku z dnia 15 marca 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że *„(...) w prawie podatkowym wyraźnie rozróżnia się podatek od opłaty; jednym z podstawowych kryteriów, na podstawie których dokonuje się tej dystynkcji jest ekwiwalentność. Obowiązek uiszczenia podatku przez podmiot podległy władztwu publicznemu nie rodzi po drugiej stronie stosunku administracyjnoprawnego obowiązku spełnienia świadczenia wzajemnego. Opłatę cechuje natomiast ekwiwalentny charakter – uiszczający tę daninę podmiot ma prawo żądać spełnienia wobec niego – w zamian za opłatę – określonego świadczenia. Z tego właśnie względu w przypadku opłaty miejscowej ustawa wiąże kompetencję rady gminy do wprowadzenia opłaty z zapewnieniem przez jednostkę samorządu terytorialnego minimalnych standardów klimatycznych i krajobrazowych, co wykazane musi zostać przez organ stanowiący gminy (por. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz, WK, 2016). Podmioty podległe władzy fiskalnej zyskują dzięki temu gwarancję, że obowiązek zapłaty tego rodzaju należności skorelowany jest ze świadczeniem wzajemnym ze strony j.s.t. o określonym przepisami prawa standardzie,*

¹ Por. np.: M. Popławski [w:] Ordynacja podatkowa. Komentarz [red.:] L. Etel, Warszawa 2017, LEX Omega, komentarz do art. 2, pkt 2; H. Dzwonkowski, Nowak [w:] Ordynacja podatkowa. Komentarz [red.:] H. Dzwonkowski, Warszawa 2018, Legalis, komentarz do art. 2, Nb. 6.

² M. Niezgódka – Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2017, LEX Omega, komentarz do art. 6, pkt 3.

*a uiszczona opłata miejscowa ma faktycznie ekwiwalentny charakter, a nie stanowi przykładu zakamuflowanego podatku*³.

Uwzględnienie w procesie wykładni faktu, że opłata miejscowa ma odpłatny i ekwiwalentny charakter, prowadzi do zakresowego ograniczenia użytego w art. 17 ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. pojęcia „warunki klimatyczne”. Nie może ono bowiem obejmować naturalnych, w przeważającej mierze niezależnych od działalności człowieka zjawisk pogodowych i właściwości atmosfery, takich jak np. temperatura, wilgotność powietrza, czy nasłonecznienie. Właściwości te nie są bowiem efektem działania jednostki samorządu pobierającej opłatę; pozostają one poza jej kontrolą i nie jest ona w stanie zagwarantować precyzyjnie określonych ich parametrów. Tym samym nie mogą one stanowić świadczenia wzajemnego na rzecz podmiotu uiszczającego opłatę, zgodnie z zasadą *impossibillum nulla obligatio est*. **Zaprzeczeniem natury opłaty byłoby przyjęcie, że pobierana jest ona za to, iż klimat na danym obszarze cechuje się określonymi właściwościami kształtowanymi w przeważającej mierze bez udziału człowieka, jak np. suma opadów, średnia temperatura, nasłonecznienie.** Uwzględnienie tych okoliczności w zakresie znaczeniowym pojęcia „warunki klimatyczne” prowadziłyby do uznania, że opłata miejscowa – mimo swej nazwy – *de facto* jest podatkiem, co jednak stoi w wyraźnej sprzeczności z intencją prawodawcy.

Odpłatny i ekwiwalentny charakter opłaty powoduje, że warunki jej wprowadzenia, w tym „warunki klimatyczne”, należy wiązać z tymi okolicznościami, które mogą być kształtowane przez człowieka, i na których parametry ma on istotny wpływ. W przypadku „warunków klimatycznych” okolicznością taką jest jakość powietrza, określana przez poziom stężenia w nim niektórych substancji emitowanych w przeważającej mierze w wyniku działalności ludzkiej. Przyjęcie takiego rozumienia pojęcia „warunki klimatyczne” stanowi odzwierciedlenie ekwiwalentnego i odpłatnego charakteru opłaty miejscowej. Tym samym odrzucić należy inne sposoby interpretacji przedmiotowego pojęcia, prowadzące do skutków zaprzeczających intencji ustawodawcy, przejawiającej się m.in. w zastosowanych konstrukcjach prawa daninowego.

Interpretacja pojęcia „właściwości klimatyczne”, którym posłużył się ustawodawca w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., wymaga również uwzględnienia celu kwestionowanych przez Wnioskodawcę przepisów, a zatem celu wprowadzenia w prawie daninowym opłaty miejscowej. Pominięcie w tym przypadku reguł wykładni celowościowej mogłoby bowiem

³ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II FSK 3579/17, Legalis nr 1746760.

prowadzić do wystąpienia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, które formułuje Wnioskodawca, a w rezultacie nawet do przyjęcia takiego rozumienia warunków nakładania opłaty miejscowej, które zaprzeczają nie tylko charakterowi, ale i funkcjom tej opłaty. Należy przy tym mieć na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „*Co do zasady, punktem wyjścia analizy przepisów jest wykładnia językowa. Nie może ona jednak przesądzać o rezultacie wykładni, gdy rezultat ten oznaczałby niezidentyfikowanie celu ustawy*”⁴.

Jak zostało to wskazane wcześniej, już z samej konstrukcji opłaty wynika, że cel tej daniny nie wyraża się w realizacji klasycznej funkcji fiskalnej, polegającej jedynie na pozyskiwaniu dochodów przez gminy. **Oplata miejscowa jest bowiem instrumentem oddziaływania na jednostki samorządu terytorialnego dla zachęcenia ich do utrzymywania i podnoszenia istotnych walorów turystycznych i rekreacyjnych regionu.** Powinna ona stanowić bodziec motywujący gminy do zapewnienia i ochrony korzystnych właściwości klimatycznych, walorów krajobrazowych oraz warunków umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Na taką funkcję opłaty miejscowej wskazano m.in. w uzasadnieniu do rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych, zauważając, że „*[...] należy spodziewać się, iż określenie minimalnych warunków klimatycznych, krajobrazowych i umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych skłaniać będzie władze miejscowości, zainteresowane poborem opłaty miejscowej, do podjęcia działań zmierzających w kierunku zapewnienia tego minimum*”.

Występowanie pozafiskalnego celu wprowadzenia opłaty miejscowej wyklucza możliwość jej pobierania z tego tylko tytułu, że klimat danego regionu cechuje się określonymi właściwościami, których stan nie jest w przeważającej mierze zależny od aktywności ludzkiej takich, jak np. średnia temperatura, czy suma opadów. **W przypadku, w którym spełnienie „warunków klimatycznych” nie wymagałoby żadnej aktywności władz gminy, lecz zależało wyłącznie od występowania określonych zjawisk pogodowych, oplata miejscowa nie mogłaby pełnić swojej funkcji stymulującej.** Z tego też względu, dekodując zakres znaczeniowy warunków wprowadzenia opłaty miejscowej, w tym „warunków klimatycznych”, należy uwzględnić pozafiskalny cel tej opłaty. Taka wykładnia prowadzi do wniosku, że „warunki klimatyczne” odnoszą się do jakości powietrza, ponieważ jest to właściwość, na którą bardzo istotny, przeważający wpływ ma działalność

⁴ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2016 r., SK 7/15, OTK-A 2016/100.

ludzka. Opłata miejscowa powinna bowiem motywować gminy do dbałości o stan środowiska naturalnego.

Przywołane wyżej argumenty potwierdzają, że, wbrew stanowisku Wnioskodawcy, **upoważnienie ustawowe wyczerpująco wskazuje zakres spraw, które powinny zostać unormowane w rozporządzeniu**. Użyte w art. 17 ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. pojęcie „warunków klimatycznych” jest jednoznaczne, a wątpliwości interpretacyjne, które podnosi Wnioskodawca wynikają z nieprawidłowego stosowania reguł egzegezy tekstów prawnych. Odczytanie przywołanego pojęcia w systemowym kontekście art. 17 ust. 1 u.p.o.l., dekodowanego również przez pryzmat celu wprowadzenia opłaty miejscowej, prowadzi do szczegółowo przedstawionych wyżej, jednoznacznych rezultatów interpretacyjnych.

Zarzut niekonstytucyjności wytycznych.

W ocenie Wnioskodawcy również wytyczne zawarte w upoważnieniu do wydania rozporządzenia nie spełniają standardów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia unormowana w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. nie zawiera szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu. W konsekwencji, w Jego ocenie, Rada Ministrów uzyskuje niemal nieograniczoną swobodę do określenia uwarunkowań, jakie powinna spełniać miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową.

Odnosząc się do tego zarzutu, w pierwszej kolejności wymaga zauważenia, że „[...] pod pojęciem «wytycznych» należy rozumieć pewne merytoryczne wskazówki (dyrektywy) odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu”⁵. Za wytyczne, jak wynika z § 66 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), uznaje się w szczególności: (1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu, (2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia, (3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu, (4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie, (5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie. Przy czym zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wytyczne do wydania rozporządzenia wynikają nie tylko z przepisu

⁵ Zob. M. Wiącek, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, SIP Legalis, komentarz do art. 92 ust. 1, Nb 43-47 oraz przywołane tam orzecznictwo i literatura.

upoważniającego, ale również z innych przepisów ustawy⁶. Konstytucja wymaga jednak, aby wytyczne dotyczące treści aktu były dostatecznie szczegółowe. Ocena spełnienia tego wymogu jest dokonywana *a casu ad casum*, z uwzględnieniem regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki⁷. Niemniej jednak warto mieć na względzie, że w niektórych przypadkach, w szczególności gdy jest konieczna wiedza specjalistyczna, przez swoją szczegółowość wytyczne nie powinny nadmiernie ograniczać organu upoważnionego do wydania rozporządzenia⁸.

W ocenie Rady Ministrów upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. nie uchybia standardom konstytucyjnym również w zakresie wytycznych. Przepis art. 17 ust. 3 u.p.o.l. wskazuje, że Rada Ministrów, określając minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, jest obowiązana uwzględnić zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych. Wytyczna ta wskazuje zatem, że organ wydający rozporządzenie musi wziąć pod uwagę odpowiednie (adekwatne) „kryterium terytorialne”. Co warto w tym miejscu zaznaczyć, ustawodawca przesądził, że z perspektywy opłaty miejscowej istotny jest nie tylko czynnik lokalny, ale również regionalny. Kryterium to w ocenie Rady Ministrów nie budzi zastrzeżeń w zakresie jego precyzyjności. Z zaskarżonych przepisów ustawy wynikają bowiem kolejne – poniżej szczegółowo analizowane – wytyczne, które dookreślają zarówno cel, jak i sposób ujęcia tego kryterium w rozporządzeniu. Dlatego też niezrozumiała dla Rady Ministrów jest wątpliwość Wnioskodawcy, który, wykazując na nieprecyzyjność tej wytycznej, bierze pod uwagę możliwość ustalenia minimalnych warunków klimatycznych w oparciu o regiony etnograficzne, dialektyczne, czy turystyczne. Podobnie niezasadnie Wnioskodawca sugeruje, że pojęcie „lokalny” użyte w polskiej ustawie w kontekście opłaty miejscowej może odnosić się do terytorium całego państwa. Na podstawie wytycznej nakazującej „uwzględnienie zróżnicowania warunków regionalnych i lokalnych” Rada Ministrów dysponuje oczywiście pewnym marginesem swobody w ustalaniu obszaru regionalnego i lokalnego. Przepis art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. nie nadaje jednak organowi mającemu obowiązek wykonania norm ustawowych kompetencji nieznanych w polskim systemie prawnym.

W związku z powyższym należy podkreślić, że kryterium terytorialne, jak również inne rozwiązania normatywne, które należy uwzględnić w rozporządzeniu, nie może być

⁶ Zob. np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, 6 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08 i 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10.

⁷ Zob. np. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06.

⁸ Zob. np. wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00.

przez Radę Ministrów ustalane dowolnie. Organ wydający rozporządzenie jest bowiem obowiązany wziąć pod uwagę przede wszystkim przesłankę „korzystności” warunków klimatycznych, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Rada Ministrów stoi na stanowisku, że kryterium to stanowi kolejną merytoryczną wskazówkę (dyrektywę) dla sposobu ujęcia treści norm rozporządzenia. „Korzystność” należy zatem uznać – zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładnią art. 92 ust. 1 Konstytucji – za kolejną wytyczną dotyczącą treści aktu podustawowego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że pojęcie korzystności nie dostarcza trudności interpretacyjnych. Powinno ono być bowiem interpretowane w odniesieniu do celu regulacji ustawowej dotyczącej opłaty miejscowej. Powtórzyć należy, że celem tym jest w szczególności ochrona – dla osób przybywających w danym miejscu (uiszczających opłatę miejscową) – jego walorów w możliwie szerokim stopniu przez podmiot pobierający opłatę miejscową. Nie ulega także wątpliwości, że „korzystność” musi być oceniana obiektywnie. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca zakłada, iż to właśnie korzyść dla osób przebywających w miejscu charakteryzującym się szczególnymi walorami jest podstawowym determinantem sposobu określenia w rozporządzeniu m.in. minimalnych warunków klimatycznych dla możliwości pobierania opłaty miejscowej. Z wytycznej tej wynika zatem, że Rada Ministrów nie może uwzględniać takich warunków klimatycznych, których korzystność jest relatywna, uzależniona od jednostkowych preferencji. Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że analizowana w tym miejscu wytyczna również nie ma charakteru blankietowego.

Jednocześnie owa korzystność powiązana jest z wytycznymi ujętymi w art. 17 ust. 3 u.p.o.l. Ustawodawca przesądził bowiem, że określenie korzystnych warunków klimatycznych nie jest możliwe bez uwzględnienia zróżnicowania warunków regionalnych i lokalnych. Konieczność uwzględnienia warunków regionalnych wynika z kolei z istoty pojęcia „warunki klimatyczne”. Oczywistym jest, że warunki klimatyczne nie mają charakteru jedynie lokalnego, a zatem dla oceny prawidłowości wszystkich czynników wpływających na atrakcyjność danego miejsca należy wziąć pod uwagę szersze kryteria. Uwarunkowania regionalne są w szczególności istotne przy ocenie standardów jakości powietrza. Uwzględnianie szerszych stref przy ocenie jakości powietrza w prawie ochrony środowiska wynika natomiast przede wszystkim z implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej – dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1), (tzw. CAFE), jak również dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3). Jako że funkcją opłaty miejscowej – co wyżej zostało szczegółowo uzasadnione – jest także w dłuższej perspektywie poprawa warunków klimatycznych, w tym jakości powietrza, Rada Ministrów stoi na stanowisku, że nie jest celowym tworzenie innych mechanizmów oceny spełniania kryteriów jakości powietrza niż te, które przewidziano w prawie ochrony środowiska. To bowiem one, zgodnie z polityką przyjętą przez Unię Europejską, najlepiej będą realizować cel polegający na obniżeniu do wartości kryterialnych emisji zanieczyszczeń do powietrza. W tym miejscu podkreślić należy, że Unia Europejska przyjęła przywołane wyżej dyrektywy, ustanawiając obowiązek oceny jakości powietrza, m.in. w celu ochrony zdrowia ludzkiego. Jak bowiem wynika z motywu nr 2 do dyrektywy 2008/50/WE: *„Mając na względzie ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska jako całości, szczególnie ważna jest walka z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacja i wdrażanie na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków mających na celu redukcję emisji. Z tego względu powinno się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz ustanowić właściwe cele dotyczące jakości powietrza, z uwzględnieniem odpowiednich norm, wytycznych i programów Światowej Organizacji Zdrowia”*.

Za kolejne wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, co wynika z poczynionych dotychczas ustaleń odnośnie do rozumienia art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy uznać cele zaskarżonych przepisów. Na cele te wielokrotnie powołuje się sam Wnioskodawca, w związku z czym już na poziomie pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem zdaje się on podważać własną tezę o blankietowości wytycznych. Z jednej strony co prawda Wnioskodawca twierdzi, że „Brzmienie delegacji ustawowej przenosi niemal nieograniczoną swobodę Rady Ministrów do określenia uwarunkowań, w tym uwarunkowań klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową” (wniosek, s. 37). Z drugiej jednak strony Wnioskodawca podnosi, że rozwiązanie ustawowe 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 w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, co pozbawia gminy źródła dochodu, jakim jest dochód z opłat lokalnych” (wniosek, s. 37). W innym miejscu zauważa, że „[...] Rada Ministrów może określać te warunki w dowolny sposób, nie zapewniając realizacji celu

Ustawy o podatkach” (wniosek, s. 43). W kontekście tego stanowiska Wnioskodawcy należy podkreślić, że cele tych przepisów ustawowych powinny być traktowane jako wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Cele te stanowią bowiem merytoryczne wskazówki (dyrektywy) odnoszące się do treści norm, jakie mają znaleźć się w akcie wykonawczym. Z powyższych względów za wewnątrznie sprzeczną należy uznać wybrzmiewającą z wniosku tezę, że delegacja do wydania rozporządzenia jest blankietowa, przez co nie ma możliwości realizacji celów ustawy. To właśnie cele ustawy (będące wytycznymi) ograniczają swobodę organu delegowanego do wydania aktu podustawowego. Skoro zatem sam Wnioskodawca twierdzi, że powstaje ryzyko niezrealizowania celów ustawy, przyznaje jednocześnie, że ustawa nie zawiera blankietowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, które powinno zostać wydane na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 u.p.o.l. Z kolei, jak już wykazano w niniejszym stanowisku Rady Ministrów, wytyczne te nie zostały dobrane przez ustawodawcę przypadkowo i w dostatecznie precyzyjny sposób kierunkują treść rozporządzenia w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość pobierająca opłatę miejscową.

Mając na względzie powyższe, w ocenie Rady Ministrów art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. w związku z ust. art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Zarzut niezgodności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l.

W ocenie Wnioskodawcy § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4 u.p.o.l. z tego względu, że „niejako zastępuje regulację ustawową”. Podnosi on, po pierwsze, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych „[...] nie wymaga, by korzystne warunki klimatyczne były spełnione dla całej strefy [...], na terenie której położona jest miejscowość” (wniosek, s. 47). Po drugie, z innej części stanowiska można wywieść, że problem zgodności w ramach powyższego układu kontroli Wnioskodawca upatruje w tym, iż „[...] nie jest jasne, czy w pojęciu warunki «klimatyczne» mieści się jakość powietrza, czy wyłącznie zjawiska pogodowe” (wniosek, s. 40).

Zdaniem Rady Ministrów podniesione przez Wnioskodawcę zarzuty są niezasadne. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że brzmienie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. nie wyklucza możliwości utworzenia stref, które będą stanowiły podstawę do ustalania, czy

gmina może pobierać opłatę miejscową. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową w miejscowościach posiadających korzystne warunki klimatyczne. Przepis ten nie określa jednak, w jakim przypadku miejscowość charakteryzuje się korzystnymi warunkami klimatycznymi. Uszczegółowienie tej kwestii następuje w rozporządzeniu Rady Ministrów. Z delegacji ustawowej do jego wydania, zawartej w art. 17 ust. 3 i 4 u.p.o.l., wynika natomiast, że określenie minimalnych warunków klimatycznych dla miejscowości nie może ograniczać się jedynie do danej miejscowości. Należy brać tu pod uwagę perspektywę szerszą, uwzględniającą warunki regionalne. Zatem to na poziomie ustawowym przesądono, że dana miejscowość posiada korzystne warunki klimatyczne, jeżeli znajduje się w strefie spełniającej minimalne wymogi. Przepis art. 17 ust. 3 u.p.o.l. nakłada wręcz na organ wydający rozporządzenie obowiązek określenia na poziomie rozporządzenia szerokich – umożliwiających uwzględnienie zróżnicowania warunków regionalnych – stref, od przynależności do której będzie zależało, jak klasyfikowana jest dana miejscowość. Warto zauważyć, że ze wskazanych wyżej przepisów ustawowych nie można wywodzić relacji odwrotnej. Oczywiście błędną byłaby wykładnia, zgodnie z którą to spełnienie minimalnych warunków klimatycznych przez miejscowość powinno determinować przypisanie do strefy.

Z uwagi na powyższe argumenty Rada Ministrów nie dostrzega niezgodności między regulacją ustawową umożliwiającą pobieranie opłat miejscowych w miejscowościach posiadających korzystne warunki klimatyczne, a określeniem w rozporządzeniu RM w sprawie warunków klimatycznych, w jakich przypadkach stwierdza się, że miejscowość posiada korzystne warunki klimatyczne. Uszczegółowienie w rozporządzeniu, że relewantny w tej sytuacji jest obszar szerszy niż tylko danej miejscowości wynika z przepisu ustawowego zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia. Natomiast art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. nie określa, w jaki sposób ustala się, czy dana miejscowość posiada korzystne warunki klimatyczne.

Odnosząc się do twierdzenia o wykreowaniu przez § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych nieznanymi ustawie warunków wprowadzenia przez gminę opłaty miejscowej, podnieść należy, że kwestionowany przepis stanowi wypełnienie ustawowego upoważnienia do określenia w rozporządzeniu minimalnych warunków klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l.). Jak stanowi wprowadzenie do wyliczenia zawartego w kwestionowanym § 2 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych

„Za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się:”. Zatem z samego tylko literalnego brzmienia przedmiotowego przepisu wynika, że uszczegóławia on wyrażoną *expressis verbis* w art. 17 ust. 1 pkt 1 przesłankę korzystnych właściwości klimatycznych. Jak szczegółowo wyjaśniono to w części niniejszego stanowiska dotyczącej zgodności kwestionowanych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji, szczegółowo wyliczone w § 2 ww. rozporządzenia składowe minimalnych warunków klimatycznych zawierają się w treści pojęcia „korzystne właściwości klimatyczne”, którym posłużył się ustawodawca w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Inaczej rzecz ujmując, zakres znaczeniowy ustawowego pojęcia „korzystne właściwości klimatyczne” obejmuje te elementy, na które powołał się prawodawca w kwestionowanym przepisie rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych. Tym samym w § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia nie zostały wykreowane żadne nowe, nieposiadające podstaw w przepisach ustawy wymogi, które musi spełniać miejscowość pobierająca opłatę miejscową.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Rady Ministrów § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych jest zgodny z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l., a zatem jednocześnie nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 167 Konstytucji.

Jak wynika z wniosku z 30 listopada 2016 r., a zwłaszcza zaś z pisma procesowego z 3 marca 2017 r., intencją Wnioskodawcy było poddanie kontroli kwestionowanych przepisów ustawy oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z wzorcami wynikającymi z wszystkich jednostek redakcyjnych art. 167 Konstytucji. Wnioskodawca powinien zatem szczegółowo i wyczerpująco uzasadnić niezgodność zaskarżonych przepisów z poszczególnymi, samodzielnymi i zróżnicowanymi treściowo wzorcami kontroli wywodzonymi z art. 167 Konstytucji. Już *prima facie* można dostrzec, że zarówno wniosek z 30 listopada 2016 r., jak i pismo procesowe złożone w uzupełnieniu jego braków formalnych, nie spełniają tego wymogu. Argumentacja skonstruowana we wniosku nie została uporządkowana ze względu na poszczególne wzorce kontroli wywodzone z art. 167 Konstytucji, a co więcej przedstawiono ją jako wspólną argumentację dla zarzutu opartego na art. 167 i 168 Konstytucji. Wobec tego sprawia ona wrażenie niekompletnej. Próbę uporządkowania tej argumentacji podjęto co prawda w piśmie procesowym z 3 marca

2017 r., jednak w tym przypadku **argumentacja nie jest wyczerpująca i sprowadza się jedynie do ogólnych tez, nieznajdujących dalszego rozwinięcia i uzasadnienia.**

Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Wnioskodawca próbuje uzasadnić łącznie, stawiając tezę, że „gminom nie został zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań” (pismo procesowe, s. 3 i 5), doprecyzowując przy tym, że chodzi o niezapewnienie możliwości pozyskiwania odpowiedniego finansowania dla zadania z zakresu spraw turystyki, stanowiącego zadanie własne gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 2010 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.).

W ocenie Rady Ministrów przedstawiony wyżej zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w swej istocie dotyczy naruszenia zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym przypadku gmin. W związku z tym przypomnieć należy, że zasada samodzielności finansowej wymaga przede wszystkim zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających im zadań. **Naruszenie tej zasady będzie miało miejsce, gdy ogół dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na efektywną realizację zadań**, które zgodnie z przepisami prawa powinny być wykonywane przez tę jednostkę. Zasada samodzielności finansowej będzie zatem zawsze rozpatrywana z jednej strony w kontekście jednostkowego zadania lub grupy zadań, a z drugiej strony w perspektywie ujmowanych całościowo dochodów jednostki samorządu terytorialnego, które mogą być przeznaczone na sfinansowanie tego zadania. W związku z tym zmniejszenie się dochodów uzyskiwanych przez jednostkę z danego źródła lub nawet całkowity brak tych dochodów nie oznacza jeszcze, że naruszona została zasada samodzielności finansowej. Jednostka samorządu terytorialnego może bowiem pozyskiwać z innych źródeł, np. z innych opłat czy podatków, dochody wystarczające do realizacji wszystkich jej zadań.

W tym kontekście należy podnieść, że **Wnioskodawca nie wykazał, iż nie dysponuje źródłami dochodów, które pozwalałyby realizować zadania własne gminy w zakresie turystyki**, a stan taki jest spowodowany obowiązywaniem zaskarżonych regulacji. **We wniosku nie powołano przede wszystkim danych liczbowych, które potwierdzałyby taki stan rzeczy.** Nie wskazano również, jaki jest udział dochodów z tytułu opłaty miejscowej w sumie dochodów gminy, a także na jakim poziomie kształtują się wydatki gminy oraz jaka

jest ich struktura. Uniemożliwia to weryfikację twierdzenia Wnioskodawcy. Ponadto teza Wnioskodawcy jest o tyle wątpliwa, że po pierwsze dochody z opłaty miejscowej nie muszą być przeznaczane przez gminę na realizację zadań z zakresu turystyki. Trafiają one bowiem do ogólnego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, gmina może finansować zadania z zakresu turystyki wykorzystując również dochody z innych źródeł. Sytuacja taka ma miejsce zwłaszcza w gminach, które nie spełniają warunków wprowadzenia opłaty miejscowej, a brak opłaty nie oznacza w tym przypadku braku możliwości wykonywania zadań z zakresu turystyki. Ponadto należy podnieść, że gminy o charakterze turystycznym uzyskują dochody m.in. z podatku od nieruchomości wykorzystywanych na cele turystyczne oraz z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, uiszczanych przez podatników prowadzących działalność gospodarczą w szeroko rozumianej branży turystycznej oraz pracowników tej branży. Po trzecie, kwestionowane przepisy nie nakładają na gminę żadnych nowych zadań – nie zwiększają zatem jej obciążeń finansowych. Co więcej, nie wyłączają możliwości wprowadzenia przez gminy opłaty miejscowej, pod warunkiem jednak, że spełnią one niezbędne wymagania dotyczące minimalnych warunków klimatycznych, krajobrazowych i umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Konkludując, **Wnioskodawca zdaje się nie dostrzegać, że możliwość wprowadzenia opłaty miejscowej nie jest prawem gminy, lecz zależy od spełnienia przez nią określonych warunków, zatem dochody z tej opłaty nie mogą być traktowane jako zapewnione ustawowo źródło finansowania określonych co do tożsamości wydatków – w tym wypadku wydatków na zadania z zakresu turystyki.**

Wnioskodawca nie przedstawił żadnych argumentów, które uzasadniałyby jego twierdzenie i które przełamywałyby wskazane wyżej kontrargumenty do sformułowanej przez niego tezy. Należy przy tym wskazać na szczególny wymóg co do treści uzasadnienia, którego Trybunał Konstytucyjny wymaga dla wykazania naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji. Jak bowiem podniesiono w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 września 2005 r. podmiot powołujący się na naruszenie zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, polegającej na nieadekwatności dochodów gminy do jej zadań *„(...) nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody gminy nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty co do istotnej dysproporcji między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej i gminy, wskazującą na*

*nieadekwatność między nowym zadaniem (...) a mechanizmem finansowania tego zadania*⁹. Argumentacji takiej zabrakło we wniosku i piśmie procesowym Wnioskodawcy. Z tego też względu **nie jest możliwe pełne, merytoryczne ustosunkowanie się do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy ustawy i rozporządzenia.**

Przechodząc do podniesionego przez Wnioskodawcę zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 167 ust. 3 Konstytucji przypomnieć należy, że zgodnie z tym przepisem źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny być określone w ustawie. W piśmie z 3 marca 2017 r. Wnioskodawca wyjaśnił, że „brak precyzyjnej regulacji ustawowej odnoszącej się do możliwości pobierania opłaty miejscowej przekłada się na realny brak określenia źródła finansowania ww. zadań [zadań z zakresu spraw turystyki] w samej Ustawie o podatkach – kwestia uregulowania zasad pobierania opłaty miejscowej została przekazana organowi władzy wykonawczej” (pismo procesowe, s. 3 i 6). Zarówno wniosek jak i pismo procesowe z 3 marca 2017 r. nie zawierają dalszej argumentacji dla poparcia zarzutu naruszenia wzorca kontroli z art. 167 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie cytowanego wyżej stanowiska można przypuszczać, że istota przedmiotowego zarzutu wyraża się w uregulowaniu poza ustawą – na poziomie rozporządzenia, minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. **Wnioskodawca nie wyjaśnił jednak w dostatecznym stopniu, dlaczego uważa, że zasady pobierania opłaty zostały uregulowane w akcie podustawowym, skoro przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. wprost określa wszystkie podstawowe elementy opłaty miejscowej.** Nie uzasadnił także, dlaczego niezgodne z art. 167 ust. 3 Konstytucji miałyby być uszczegółowienie w przepisach rozporządzenia warunków wprowadzenia przez gminę opłaty miejscowej. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, że warunki te zostały *expressis verbis* wyrażone w ustawie (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.), a celem rozporządzenia – wydanego na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego – jest jedynie ich uszczegółowienie, a nie uzupełnienie materii ustawowej, czy też jej modyfikacja. Rada Ministrów stoi na stanowisku, iż nie jest zasadne rekonstruowanie argumentacji Wnioskodawcy na podstawie przypuszczeń i domniemań, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że ciężar wykazania niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją spoczywa na Wnioskodawcy.

Uwaga dotycząca braku dostatecznego uzasadnienia odnosi się także do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 167 ust. 4 Konstytucji. Wnioskodawca

⁹ Wyrok TK z dnia 6 września 2005 r., K 46/04, OTK-A 2005/8/89.

przywołuje treść normy konstytucyjnej, stanowiącej, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Natomiast w celu uzasadnienia jej naruszenia wskazuje, że „[...] w przypadku zaskarżonej regulacji, brak stabilności w możliwości pobierania opłaty miejscowej przekłada się na wahania dochodów gmin, za którymi nie podąża odpowiednia zmiana w zakresie zadań w obszarze turystyki” (pismo procesowe, s. 3 i 6). **Lakoniczne stanowisko Wnioskodawcy w tym zakresie jest o tyle niezrozumiałe, że żaden z kwestionowanych przepisów, tj. art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych, nie nakłada na gminy żadnych nowych zadań, a tym samym nie zwiększa ich obciążeń finansowych.** Przepisy te ustanawiają bowiem źródło dochodów własnych gminy, a nie obowiązek poczynienia wydatków na określone zadanie. Z tego też względu powołany wzorzec kontroli w postaci art. 167 ust. 4 Konstytucji wydaje się być *prima facie* wzorcem nieadekwatnym. Wobec nieprzedstawienia przez Wnioskodawcę dostatecznego uzasadnienia postawionego zarzutu nie jest jednak możliwa rzetelna, merytoryczna ocena jego zasadności, a także adekwatności wzorca do przedmiotu kontroli.

Mając na względzie poczynione wyżej uwagi, **niezbędne wydaje się umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie, w jakim postępowanie to dotyczy zgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 167 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

4. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 168 Konstytucji.

Powołany jako wzorzec kontroli art. 168 Konstytucji wyraża przyznane jednostkom samorządu terytorialnego ograniczone władztwo daninowe, określane też w literaturze mianem „lokalnego władztwa daninowego”¹⁰. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., odnosząc się bezpośrednio do władztwa podatkowego, stanowiącego podstawowy element władztwa daninowego: „*Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach*

¹⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe: część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 181.

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 egzekucji¹¹. Władztwo daninowe jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje jednak tak szerokiego zakresu, jakim – zgodnie z przywołanym wyrokiem Trybunału – charakteryzuje się ogólne władztwo daninowe państwa. Zgodnie bowiem z art. 168 Konstytucji władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego ogranicza się do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają natomiast prawa tworzenia „własnych” podatków, czy innych danin o charakterze lokalnym¹², w tym ustalania przedmiotu opodatkowania i wskazywania podmiotów obowiązanych do uiszczania daniny publicznej. W doktrynie prawa finansowego podnosi się ponadto, że władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego obejmuje również prawo do rezygnacji z pobierania danego podatku lub opłaty¹³. Wymaga zaakcentowania, że władztwo lokalne nie ma charakteru samoistnego¹⁴. Prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych przysługuje bowiem jednostkom samorządu terytorialnego jedynie w zakresie wyznaczonym przez przepisy ustawy.

We wniosku z 30 listopada 2016 r. nie została przedstawiona argumentacja na poparcie zarzutu niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 168 Konstytucji, a więc argumentacja, która potwierdzałaby, że kwestionowane przepisy ingerują we władztwo daninowe gminy. Wnioskodawca przedstawił (*vide* s. 44 wniosku) jedynie ogólne tezy, które dotyczą „naruszenia prawa gmin do pozyskiwania wpływów ze źródeł dochodów, jakimi są opłaty lokalne – opłaty miejscowe”. Tezy te powinny być łączone – ze względu na ich przedmiot – z wzorcami kontroli wywodzonymi z art. 167 Konstytucji, a nie – jak się wydaje – z błędnie powołanym jako wzorzec kontroli art. 168 Konstytucji. Uzasadniając niezgodność kwestionowanego przepisu rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 168 Konstytucji Wnioskodawca podniósł natomiast, że przepis ten „ingeruje w materię

¹¹ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013/1/7.

¹² Por.: P. Samecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 168 Konstytucji, s. 1, pkt 3.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Por.: Skoczylas, Piątek [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, komentarz do art. 168, Nb. 7.

ustawową, kreując pozaustawowe przesłanki pobierania opłaty miejscowej, podczas gdy art. 168 Konstytucji zastrzega, iż wymogi nakładania danin publicznych o charakterze lokalnym powinna określać ustawa” (wniosek, s. 48). Jak wskazuje cytowany fragment, Wnioskodawca odczytuje treść wzorca kontroli wywodzonego z art. 168 Konstytucji w sposób nieznyany dotychczasowemu dorobkowi orzeczniczemu oraz doktrynalnemu, wychodząc poza zakres przedmiotowy przepisu Konstytucji i odrywając się od istoty ograniczonego władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego. Niestety Wnioskodawca nie rozwija swojego stanowiska i nie wskazuje, jakie metody wykładni pozwalają na uzyskanie przedstawionych rezultatów interpretacyjnych. W tym kontekście dodać należy, że przedstawione przez Wnioskodawcę twierdzenie wydaje się bardziej odpowiadać wzorcowi kontroli z art. 217 Konstytucji. Również w piśmie procesowym z 3 marca 2017 r. Wnioskodawca ogranicza się do nieopartego żadnymi argumentami twierdzenia, że „gminy nie mogą realizować prawa do ustalenia wysokości i pobierania opłaty miejscowej” (pismo procesowe, s. 3 i 6). Z tych względów nie jest możliwe merytoryczne odniesienie się do zarzutu naruszenia art. 168 Konstytucji. **Zarzut w zakresie tego wzorca kontroli nie został przez Wnioskodawcę w sposób dostateczny uzasadniony.** Zatem ze względu na brak możliwości merytorycznego rozpoznania, **postępowanie – w ocenie Rady Ministrów – powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie, w jakim dotyczy kontroli zgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 168 Konstytucji.**

5. Zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 217 Konstytucji.

We wniosku inicjującym postępowanie w sprawie zarzuca się niezgodność art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z art. 217 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi, że regulacja ustawowa dotycząca daniny publicznej „jest niezupełna” (wniosek, s. 38). W jego ocenie art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. „[...] nie określa wszystkich elementów treści opłaty miejscowej, pozostawiając uregulowaniu w akcie podustawowym – niektóre aspekty przedmiotu tej opłaty” (wniosek, s. 38). Wskazuje także, że z powyższego przepisu ustawowego nie wynikają „[...] dostatecznie szczegółowe wskazania do ustalenia miejscowości, w których

można pobierać opłatę miejscową” (wniosek, s. 38). Zauważa ponadto, że uszczegółowienie treści art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. w rozporządzeniu jest konieczne do wprowadzenia opłaty miejscowej. Z kolei, w jego ocenie, ze względu na niejasność sformułowań wykorzystanych w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. ustawodawca przyznał Radzie Ministrów swobodę do ich doprecyzowania, która „[...] może nawet zmierzać w kierunku kreowania nowych przesłanek” (wniosek, s. 45). Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych, Wnioskodawca podnosi natomiast, że regulacja wprowadzona w akcie wykonawczym „[...] nie zapewnia możliwości pobierania przez gminy opłat miejscowych na terenie miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe, w tym posiadają korzystne właściwości klimatyczne”.

Rada Ministrów uważa, że powyższe zarzuty są niezasadne. Przepis art. 217 Konstytucji rzeczywiście wymaga określenia w ustawie istotnych elementów daniny publicznej (nie wszystkich elementów, co, zapewne przez omyłkę, sugeruje fragment wniosku na s. 40). Wprost wskazuje on, jakie elementy konstrukcji daniny publicznej muszą zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Są to: podmiot, przedmiot opodatkowania, stawki podatkowe, zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatków. Co również stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego, powyższy katalog nie ma charakteru wyczerpującego¹⁵. W kontekście tak rozumianego art. 217 Konstytucji Wnioskodawca w pierwszej kolejności zarzuca brak dostatecznie sprecyzowanego przedmiotu opłaty. Z drugiej strony staje na stanowisku, że przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. nie określa wszystkich istotnych elementów treści daniny publicznej. Oba te zarzuty są dla Rady Ministrów o tyle niezrozumiałe, że Rada Miasta Zakopane przez wiele lat nakładała w oparciu o zaskarżone przepisy opłatę miejscową. Warto w tym kontekście zaznaczyć, że art. 217 Konstytucji ma w pierwszej kolejności charakter gwarancyjny dla jednostek (podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ciężarów publicznych)¹⁶. Podkreślany jest także ścisły związek tego przepisu z art. 84 Konstytucji, który stanowi o obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych¹⁷. Za niepokojącą należałoby uznać sytuację, gdyby Wnioskodawca, mając wątpliwości co do konstytucyjności (w szczególności w zakresie konstytucyjnych praw i obowiązków jednostek) stosowanych w ramach swojego władztwa regulacji, zdecydowałby się na nałożenie daniny publicznej.

¹⁵ Wyroki TK z: 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03.

¹⁶ Zob. np. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98.

¹⁷ L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 217 Konstytucji, teza 7; A. Mariański, W. Nykiel, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, komentarz do art. 217, Nb 15.

Niemniej jednak w ocenie Rady Ministrów zaskarżone przepisy spełniają wymogi wynikające z art. 217 Konstytucji. **Warto bowiem zauważyć, że art. 217 Konstytucji nie uniemożliwia uszczegółowienia w drodze rozporządzenia przyjętych w ustawie rozwiązań normatywnych.** Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „W praktyce nie jest jednak możliwe, ażeby w ustawach podatkowych regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego”¹⁸. Akty wykonawcze mogą jednak zawierać wyłącznie regulacje uszczegółowiające to, co uregulowane zostało w ustawie i tylko w zakresie nieprzesądającym o istotnych elementach konstrukcji podatku¹⁹. Powyższa teza wynika przede wszystkim z treści art. 92 ust. 1 Konstytucji²⁰. Dlatego też w zakresie, w jakim Wnioskodawca podnosi brak dostatecznego uszczegółowienia przepisów dotyczących przedmiotu daniny publicznej, aktualność zachowują argumenty przedstawione przez Radę Ministrów na poparcie tezy o zgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rada Ministrów stoi na stanowisku, że przepisy art. 17 ust. 3 i 4 u.p.o.l., także w zakresie przedmiotu daniny publicznej, delegują jedynie do uszczegółowienia wymogów do wprowadzenia opłaty miejscowej zawartych w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Przepisy te nie naruszają standardu wynikającego z art. 92 ust. 1, a zarazem z art. 217 Konstytucji. Warto przypomnieć, że nałożenie opłaty miejscowej uzależnione jest przede wszystkim od spełnienia przesłanki „korzystnych właściwości klimatycznych”. Co stanowiło już przedmiot szerokiej argumentacji, przesłanka ta nie daje nadmiernej swobody organowi wydającemu rozporządzenie. Dookreślenie przedmiotowego kryterium na płaszczyźnie aktu wykonawczego jest jednak konieczne. Ustawodawca uznał bowiem za niezbędne podjęcie rozstrzygnięcia o charakterze technicznym, co do sposobu ustalania, a zarazem i weryfikacji jego spełniania przez miejscowości, które pobierają opłatę miejscową. Zatem z istoty charakteru tego rozstrzygnięcia powinno ono zostać podjęte na płaszczyźnie aktu wykonawczego.

W kontekście zarzutu braku określenia przez ustawodawcę wszystkich istotnych elementów przedmiotu tej opłaty należy zauważyć, że Wnioskodawca nie precyzuje, jakie jej elementy zostały w ustawie pominięte. Problem dostatecznej określoności przedmiotu daniny publicznej (stanowiącym jej element) jest bowiem innym problemem niż brak wskazania wszystkich elementów opłaty. Dlatego też zarzut ten w ocenie Rady Ministrów nie został dostatecznie uzasadniony.

¹⁸ Wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00.

¹⁹ Wyrok TK z 1 września 1998 r., sygn. akt U. 1/98.

²⁰ Wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00.

Odnieść się także należy do, jak się wydaje, jedyne argumentu Wnioskodawcy na poparcie wątpliwości co do zgodności z art. 217 Konstytucji § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych. Wnioskodawca twierdzi, że zaskarżony przepis rozporządzenia „[...] nie zapewnia możliwości pobierania przez gminy opłat miejscowych na terenie miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe, w tym posiadają korzystne właściwości klimatyczne”. Powyższa teza wydaje się nieuzasadniona. Warto bowiem pamiętać, że dookreślenie przesłanki „korzystnych właściwości klimatycznych” następuje – zgodnie z upoważnieniem ustawowym – w rozporządzeniu. Niezależnie od tego, że zdaniem Rady Ministrów nie budzi to wątpliwości konstytucyjnych, należałoby przyjąć odmienną od Wnioskodawcy interpretację relacji przepisów ustawy do przepisów rozporządzenia. Prawdopodobnym wydaje się wniosek, że jeżeli miejscowość nie spełnia kryteriów zdefiniowanych w rozporządzeniu jako „minimalne warunki klimatyczne”, nie można założyć, że spełnia wymogi ustawowe do wprowadzenia opłaty miejscowej. Nie charakteryzuje się bowiem „korzystnymi właściwościami klimatycznymi”.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Rady Ministrów art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych jest zgodny z art. 217 Konstytucji.

6. Zarzut niezgodności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że „[...] wydając Rozporządzenie RM z 2007 r. w sprawie ustalenia warunków Rada Ministrów stanowczo przekroczyła ramy proporcjonalności regulacji” (wniosek, s. 46). W jego ocenie zaskarżona regulacja „[...] jest nieadekwatna do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów, gdyż ogranicza lub uniemożliwia pobieranie opłaty miejscowej w miejscowościach, które posiadają korzystne właściwości klimatyczne” (wniosek s. 46). Wnioskodawca zaznacza przy tym, że rozporządzenie RM w sprawie warunków klimatycznych stanowi „nieproporcjonalne obciążenie gmin obejmujących miejscowości wypoczynkowe i turystyczne, które bez swojej winy nie zdołają osiągnąć wymaganych poziomów jakości powietrza” (wniosek, s. 39).

W odniesieniu do tak sformułowanego i uzasadnionego układu kontroli Rada Ministrów stoi na stanowisku, że zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji

jest nieadekwatnym wzorcem dla oceny konstytucyjności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych. Jak zauważa bowiem sam Wnioskodawca, powołując się w tym zakresie na polską doktrynę prawniczą, wymóg respektowania zasady proporcjonalności oznacza, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki [...] możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (wniosek, s. 27). W ocenie Rady Ministrów w przypadku regulacji z zakresu prawa daninowego o „uciążliwości” regulacji nie można mówić z perspektywy podmiotu wprowadzającego daninę publiczną. Dlatego też określenie celu przepisów, relewantnego z punktu widzenia oceny proporcjonalności rozwiązania normatywnego nakładającego lub umożliwiającego nałożenie daniny publicznej na jednostki, nie może ograniczać się jedynie do wskazania prawa do pobierania określonych podatków lub opłat. Mimo swojego specjalnego statusu ustrojowego, jednostka samorządu terytorialnego w tym przypadku nie może być traktowana w sposób odmienny. Występuje ona bowiem jako podmiot wykonujący władztwo daninowe względem osób zobowiązanych do uiszczenia podatku lub opłaty. Wykonywanie tego władztwa nie może z kolei nie być uzasadnione żadnymi innymi celami. Naruszałoby to wówczas szereg wartości konstytucyjnych chroniących jednostkę, w tym zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). Dlatego też zdaniem Rady Ministrów nieuprawniony jest wielokrotnie powtarzany w przedmiotowym wniosku pogląd, że znajdującym konstytucyjną ochronę celem art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. jest prawo gminy do pobierania opłaty miejscowej. Za niezasadną należałoby w szczególności uznać tezę, zgodnie z którą gmina dysponuje prawem podmiotowym do wprowadzenia opłaty miejscowej. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że ustanowienie opłaty miejscowej nie jest celem samym w sobie. Nie ulega wątpliwości, że, tak jak w przypadku pozostałych podatków i opłat lokalnych, jej wprowadzenie powinno służyć realizacji zadań gminy. Przyjmując taki punkt widzenia, za nieadekwatną należy uznać argumentację Wnioskodawcy, zgodnie z którą problem proporcjonalności regulacji odnoszony jest do samego uprawnienia wprowadzenia opłaty miejscowej. Tak określony cel nie znajduje w ocenie Rady Ministrów ochrony konstytucyjnej. Z tego względu nie jest możliwe dokonanie analizy adekwatności przyjętych rozwiązań normatywnych, jako jednego z elementów testu proporcjonalności.

Niemniej jednak na marginesie należy zauważyć, że, jak słusznie podnosi Wnioskodawca (wniosek, s. 26), zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału

Konstytucyjnego, ocena zgodności normy prawnej z zasadą proporcjonalności polega na analizie przydatności i konieczności ograniczenia prawa oraz dokonaniu ważenia, czy efekty regulacji pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). Argumentacja Wnioskodawcy koncentruje się natomiast jedynie na ocenie „adekwatności” obowiązującej regulacji i nie odnosi się do pozostałych elementów testu proporcjonalności, którego założenia sam przywołuje w opisie tego wzorca kontroli.

Odnosząc się do drugiego argumentu Wnioskodawcy wspierającego tezę o nieproporcjonalności rozwiązania normatywnego przyjętego w rozporządzeniu RM w sprawie warunków klimatycznych, Rada Ministrów przyznaje, że niezrozumiałe jest dla niej twierdzenie Wnioskodawcy, zgodnie z którym samo niewprowadzenie opłaty miejscowej w danej miejscowości stanowi jakiegokolwiek obciążenie dla gmin obejmujących miejscowości wypoczynkowe i turystyczne. Nie jest w szczególności jasne, jakie obciążenia nakładane są na takie gminy. We wniosku nie wykazano również, na czym polega ewentualna nieproporcjonalność takich „obciążeń”. Dlatego też w ocenie Rady Ministrów argument ten nie jest wystarczający dla obalenia domniemania konstytucyjności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych.

Mając na względzie powyższe, Rada Ministrów wnosi o stwierdzenie, że § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych nie jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

7. Uzasadnienie wniosku o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów.

Z ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności zakwestionowanych przepisów ustawy lub rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych ze wskazanymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli, Rada Ministrów wnosi o odroczenie utraty mocy obowiązującej tych przepisów. Skutki orzeczenia o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji będą zróżnicowane w zależności od tego, które spośród kwestionowanych przepisów zostałyby objęte „derogacją trybunalską”, jednakże w każdym z tych przypadków należy je uznać za istotne z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki, na której spoczywa obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej oraz gminy, która pobiera taką opłatę. W razie uznania za niezgodny z wzorcami konstytucyjnymi jedynie przepisu art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. odpadnie podstawa prawna do nakładania opłat

miejscowych – wobec czego nie będą one mogły być pobierane również przez gminy, które spełniają warunki wprowadzenia takiej opłaty. Natomiast, jeżeli derogacja obejmie przepisy art. 17 ust. 3, ust. 4 pkt 1 u.p.o.l. lub § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych, będzie nadal istniała w systemie prawnym ustawowa podstawa do wprowadzenia opłat miejscowych (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l.), jednakże utracą moc obowiązującą uszczegóławiające materię ustawową przepisy ww. rozporządzenia Rady Ministrów (utraci moc całe rozporządzenie – w przypadku niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego do jego wydania, albo tylko przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia, gdy rozstrzygnięcie o hierarchicznej niezgodności będzie dotyczyło tylko tej regulacji). Otworzyłoby to gminom drogę do swobodnej oceny spełnienia co najmniej warunków klimatycznych wprowadzenia opłaty miejscowej, wobec braku ich dookreślenia w przepisach rozporządzenia.

Konsekwencje ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności chociażby niektórych kwestionowanych przepisów z wzorcami kontroli, byłyby – w ocenie Rady Ministrów – bardzo daleko idące. Po pierwsze, **derogacja przepisu stanowiącego podstawę prawną do nakładania opłat miejscowych doprowadzi do utraty źródła dochodu przez te gminy, które pobierają opłatę.** Wystąpienie takiej sytuacji w trakcie roku budżetowego może wiązać się zachwianiem równowagi budżetowej, zwłaszcza tych gmin, w których dochody z tytułu opłaty miejscowej stanowią zauważalną pozycję w strukturze dochodów. Ze względu na konstytucyjną zasadę ochrony samodzielności, w tym samodzielności finansowej gminy, wskazane byłoby więc odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów stanowiących podstawę wprowadzania opłaty miejscowej w danej gminie. **Jednostki samorządu terytorialnego nie powinny być bowiem zaskakiwane modyfikacją struktury źródeł ich dochodów w okresie realizacji aktualnego budżetu.**

Po drugie, derogacja upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia RM w sprawie warunków klimatycznych lub kwestionowanego przez Wnioskodawcę przepisu tego rozporządzenia doprowadzi do sytuacji, w której wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. warunki wprowadzenia przez daną gminę opłaty miejscowej będą określone wyłącznie na poziomie ustawy, bez ich uszczegółowienia w akcie wykonawczym. Ze względu na techniczny, specjalistyczny charakter norm prawnych dotyczących minimalnych warunków, które należy spełnić, aby pobierać opłatę miejscową, regulacja tej materii powinna w istotnej części być zamieszczona w akcie wykonawczym do ustawy. Derogacja takiego aktu z systemu prawnego spowoduje **istotne ograniczenie treści obowiązujących norm**

prawnych, polegające na pozbawieniu ich szczegółowych „parametrów technicznych”. Do czasu uzupełnienia przez prawodawcę powstałej w ten sposób luki, będzie ona w praktyce wypełniana przez poszczególne gminy, często zapewne w drodze swobodnej lub rozszerzającej wykładni art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Sytuacja taka jest o tyle niekorzystna, że **może doprowadzić do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów zobowiązanych w wyniku niejednorodnych zasad pobierania opłaty miejscowej w poszczególnych gminach.** Przykładem może być określenie przez radę gminy różnych poziomów parametrów decydujących o spełnieniu warunków pobierania opłaty. Pozostawienie prawodawcy odpowiedniego czasu na opracowanie norm określających „parametry techniczne” warunkujące wprowadzenie opłaty miejscowej pozwoli uniknąć ryzyka nadmiernej swobody jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów wnosi jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

Jednocześnie, w związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2018 r. uprzejmie informuję, że na ewentualnej rozprawie Rada Ministrów reprezentowana będzie przez: Panią **Aleksandrę Ostapiuk** – Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów, Panią **Justynę Przekopiak** – Dyrektora Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier Ministerstwa Finansów, Panią **Barbarę Toczko** – Naczelnika Wydziału Monitoringu Powietrza w Departamencie Monitoringu, Ocen i Prognoz Stanu Środowiska w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska oraz Pana **Romana Głaza** – Naczelnika Wydziału ds. Ochrony Atmosfery w Departamencie Ochrony Powietrza i Klimatu Ministerstwa Środowiska.

z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów



Jolanta Rusiniak

Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- 1) upoważnienie;
- 2) odpisy pisma procesowego – 5 egz.