



Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 33.2018

K 3/18

Warszawa, dnia **31.07.** 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	0 1. 08. 2018
L.dz. L. zał.	

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miasta Zakopane 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 (tekst jednolity: Dz. U z 2017 r., poz. 1785 ze zm.) z art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 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), z:
 - a) zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji,
 - b) art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji,
 - c) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy powołanej w pkt 1

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) -

„[p]odobnie jak w przypadku opłaty targowej, z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawodawca zrezygnował, na podstawie art. 9 pkt 11 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045), z obligatoryjności opłaty miejscowej. Wprowadzenie tej daniny uzależnił zatem od <woli rady>.

W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały w wyżej określonym przedmiocie zakres obowiązku poboru opłaty miejscowej jest stosunkowo szeroki. Zgodnie z komentowanym przepisem jest ona pobierana od osób fizycznych, które przebywają dłużej niż dobę w dość szeroko sformułowanych celach w określonych miejscowościach. Osoby fizyczne mogą więc podlegać obowiązkowi poboru opłaty miejscowej, jeżeli przebywają w określonych miejscowościach co najmniej w jednym z trzech określonych celów, tj. w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych”, oraz że „[d]oprecyzowanie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której może być pobierana opłata miejscowa, zostało dokonane w rozporządzeniu 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). Z punktu widzenia opłaty miejscowej istotne się staje określenie minimalnych warunków klimatycznych (np. dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska) oraz minimalnych warunków krajobrazowych (np. występowanie jednego z elementów środowiska przyrodniczego istotnych dla wypoczynku lub jednego z walorów krajoznawczych). Ponadto rozporządzenie określa minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, za które uznaje się istnienie w miejscowości bazy noclegowej w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie. Ciężar oceny spełniania wskazanych warunków został przerzucony na rady gminy. Zgodnie bowiem z przepisem art. 17 ust. 5 u.p.o.l. (ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - przyp. wł.) rada gminy ustala miejscowości

odpowiadające tym warunkom, w których pobiera się opłatę miejscową. Przy czym, jak słusznie przyjął WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r. (III SA/Kr 1089/08, LEX nr 513130), <dla oceny legalności uchwały w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę klimatyczną, istotne jest ustalenie, czy w chwili jej podejmowania spełnione były ustalone obowiązującymi przepisami minimalne warunki klimatyczne. Rada gminy w chwili podejmowania uchwały nie musi dysponować aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza>” (P. Boroszowski, K. Stelmaszczyk, *Komentarz do art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1526985456922_302421146).

Podobnie podmiot i przedmiot opłaty miejscowej określił P. Szczeńsiak, według którego „[p]odmiotami zobowiązanymi do uiszczania opłaty miejscowej są wyłącznie osoby fizyczne. (...), opłata miejscowa jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w określonych ustawowo kategoriach miejscowości. W przeciwieństwie do opłaty targowej, opłaty miejscowej nie może jednak pobierać każda gmina według własnego uznania. Opłata miejscowa jest bowiem pobierana od wymienionych wyżej osób przebywających jedynie w dwóch kategoriach miejscowości. Po pierwsze są to miejscowości posiadające korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Po drugie opłata miejscowa może być pobierana w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

W przypadku pierwszej kategorii miejscowości, a więc miejscowości posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w wskazanych wyżej celach, Rada Ministrów

została zobowiązana do określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnych warunków, jakie powinny spełniać takie miejscowości, by można było w nich pobierać opłatę miejscową. Aktualnie takie warunki określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Precyzuje ono minimalne warunki klimatyczne, krajobrazowe oraz umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W pierwszej kolejności należy zasygnalizować, że w myśl § 2 r.w.p.o.m. (powołanego wyżej rozporządzenia RM - przyp. wł.) minimalne warunki klimatyczne zostają spełnione, jeżeli łącznie zachowane są dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi na terenie strefy, na obszarze której położona jest miejscowość, a także dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w miejscowości. Z kolei za minimalne warunki krajobrazowe uznaje się występowanie na terenie gminy, na obszarze której położona jest miejscowość, przynajmniej jednego z elementów środowiska przyrodniczego istotnego dla wypoczynku lub jednego waloru krajoznawczego. Wreszcie za minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych uznaje się istnienie w miejscowości bazy noclegowej w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie.

Należy zwrócić uwagę, że to rada gminy w formie uchwały ustala miejscowości odpowiadające powyżej wskazanym warunkom, w których pobiera się opłatę miejscową. Wobec tego to faktycznie organy stanowiące gmin decydują o pobieraniu na swoim terenie opłaty miejscowej. Jednakże rada gminy musi w tym przypadku kierować się określonymi kryteriami określonymi w przepisach wykonawczych. Wypada nadmienić, że oceny zgodności z prawem uchwał w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową, dokonują regionalne izby obrachunkowe” (P. Szczęśniak, *Podmiot i przedmiot*

opłaty miejscowej, [w:] A. Hanusz (red.), P. Czerski, M. Musiał, A. Niezgoda, P. Szczęśniak, *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1523882404969_277171932).

Także w ocenie B. Pahla opłata miejscowa, podobnie jak opłata uzdrowiskowa, „od początku 2016 r.” ma charakter fakultatywny i jej wprowadzenie na terenie gminy jest uzależnione od podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy.

Autor ten zauważył, iż te dwie opłaty (opłata miejscowa i opłata uzdrowiskowa) wykluczają się, ponieważ, stosownie do art. 17 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej oraz że „[d]ana miejscowość może bowiem spełniać warunki umożliwiające pobór obu tych opłat. Opłata uzdrowiskowa ma <pierwszeństwo> przed opłatą miejscową”, a następnie wyjaśnił, iż:

- „[r]ada gminy w pierwszej kolejności powinna wyrazić wolę wprowadzenia danej uchwały na terenie swojej właściwości, a następnie określić stawki opłaty oraz zasady poboru i terminy płatności. Nie ma w tym zakresie obowiązku podjęcia dwóch odrębnych uchwał. Rada gminy może podjąć jedną uchwałę, która będzie zawierała wskazane elementy”;

- „[o]bowiązkiem rady gminy jest ustalenie w drodze uchwały miejscowości odpowiadających warunkom określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, z 18.12.2007 r. (Dz. U. poz. 1851). Rozporządzenie to określa warunki: klimatyczne, krajobrazowe oraz umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych”;

- „[r]ada gminy podejmująca uchwałę w sprawie miejscowości spełniających minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, musi dysponować dokumentami, na podstawie

których ustalono spełnienie tych warunków klimatycznych (wyr. NSA z 26.01.2010 r., II OSK 1873/09, LEX nr 597417 - przyp. Autora). Wskazane w rozporządzeniu kryteria powinny być spełnione przez wymienione w uchwale rady gminy miejscowości na dzień podjęcia uchwały. Późniejsze zmiany w zakresie poziomu zanieczyszczeń powietrza czy poziomu pól elektroenergetycznych nie powinny wpływać na poprawność takiej uchwały” (B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1523882355963_1104540490).

R. Kwaśniewski oraz I. Majewska, omawiając konstrukcję opłaty miejscowej, stwierdzili, że „[w]łaściwa rada gminy, podejmując stosowną uchwałę na mocy upoważnienia zawartego w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. (ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - przyp. wł.), ustala miejscowości, które spełniają określone w rozporządzeniu kryteria i na których terenie będzie się pobierać opłatę miejscową. Uznanie przez radę gminy, że dana miejscowość spełnia warunki niezbędne do poboru opłaty miejscowej, nie jest przypadkowe i dowolne, lecz następuje na podstawie kryteriów określonych w ww. rozporządzeniu, które to kryteria są jednakowe dla każdej miejscowości w kraju. Należy zwrócić uwagę w tym zakresie na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 1991 r. (chodzi o wyrok tego sądu w sprawie o sygn. akt SA/Po 859/91, LEX nr 59633 - przyp. wł.), w którym sąd stwierdził, iż <uchwała rady gminy dotycząca ustalenia opłaty miejscowej, nie jest uchwałą ważną, jeżeli zostanie uchwalona dla miejscowości, która nie spełnia kryteriów określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu>” (R. Kwaśniewski, I. Majewska, *Opłata miejscowa i uzdrowiskowa na przykładzie gmin województwa kujawsko-pomorskiego*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 4(4)/2016, s. 99 - 100).

W podsumowaniu przeprowadzonych badań opłaty miejscowej i uzdrowiskowej na przykładzie gmin województwa kujawsko - pomorskiego R. Kwaśniewski oraz I. Majewska stwierdzili, że „[o]płata miejscowa i

uzdrowiskowa to dwie fakultatywne daniny publiczne, których wprowadzenie na terenie danej gminy wymaga spełnienia określonych warunków wskazanych przez ustawodawcę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzając daną opłatę lokalną na teren gminy, władze powinny brać pod uwagę fakt, czy jej obowiązywanie nie będzie rodziło dla samorządu zbyt wysokich kosztów funkcjonowania. Organ stanowiący gminy musi uprzednio zweryfikować jej opłacalność ze względów finansowych, uwzględniając przy tym nie tylko cele fiskalne, ale także biorąc pod uwagę cele pozafiskalne.

Po przeprowadzonym badaniu empirycznym w gminach województwa kujawsko-pomorskiego, w którym obowiązują analizowane opłaty, można dojść do wniosku, iż w większości gmin opłaty te stanowią znikome źródło dochodów własnych. Ich obowiązywanie w poszczególnych gminach na pewno nie ma charakteru fiskalnego, a jedynie opłaty te obowiązują z uwagi na inne cele pozafiskalne. W ten sposób potwierdza się ostatnia hipoteza robocza współautorki artykułu, która wskazywała, że opłata miejscowa i uzdrowiskowa w gminach województwa kujawsko-pomorskiego spełnia jedynie funkcje pozafiskalne.

Wpływy nieprzekraczające kilku tys. zł powinny zmusić władze gminy do przeanalizowania sytuacji i zastanowienia się nad rezygnacją z poboru tak nieefektywnej z punktu widzenia fiskalnego opłaty lokalnej. Wyniki badań potwierdziły, że w większości gmin dochody z tytułu tych opłat są znikome. Jedynym wyjątkiem jest miasto Ciechocinek, gdzie wpływy z opłaty uzdrowiskowej znacząco przekraczają kwotę 3 - 4 mln zł. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zastanowić się nad pytaniem: jaki sens ma funkcjonowanie w katalogu opłat lokalnych daniny publicznej, która nie przynosi do budżetu znaczących wpływów, a jedynie generuje koszty związane z jej obowiązywaniem?" (*ibidem*, s. 118 - 119).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 15 marca 2018 r. (sygn. akt II FSK 3579/17) o oddaleniu skargi kasacyjnej Rady Miasta Zakopane od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r.

(sygn. akt III SA/Kr 535/15) w sprawie ze skargi B. A. 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 którym to wyroku WSA uwzględnił skargę i stwierdził nieważność wspomnianej uchwały Rady Miasta Zakopane, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA) podniósł, iż „[i]stota argumentacji prezentowanej przez stronę w skardze kasacyjnej sprowadza się do przekonania, że podatnik, zarzucając naruszenie swego konkretnego interesu prawnego przez przepisy o opłacie miejscowej, powinien zaskarżyć nie uchwałę wydaną na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l., lecz uchwałę Rady Miasta Zakopane nr XLVI/621/2013 z 24 października 2013 r. w sprawie opłaty miejscowej (uchwała nr XLVI/621/2013 to odrębna i wtórna wobec uchwały z dnia 27 marca 2008 r., nr XXII/250/2008, uchwała Rady Miasta Zakopane, określająca szczegółową wysokość opłaty miejscowej - przyp. wł.). Zdaniem strony, to ostatnia z wymienionych powyżej uchwał stanowi w istocie <akt wykonawczy> (...), uchwalono w nim bowiem konkretne normy prawa materialnego, stanowiące podstawę do naliczenia opłaty.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, kasator nie dostrzega jednak, powołując powyższą argumentację, że **wydanie uchwały ustalającej konkretne obowiązki fiskalne, nie zostało bezpośrednio powiązane przez ustawodawcę z obowiązkiem realizacji przesłanek materialnoprawnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l.** Uprawnienie rady gminy do uchwalenia konkretnych przepisów prawa materialnego w zakresie opłaty miejscowej jest bowiem uzależnione wyłącznie od uprzedniego spełnienia przesłanki o charakterze proceduralnym - tj. istnienia w porządku prawnym aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. (podkr. wł.). Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest - zgodnie z art. 94 i 217 Konstytucji RP - istotnie ograniczone przez ustawodawcę, który **może uzależnić, i w tym wypadku uzależnia, powstanie kompetencji do**

wprowadzenia na terenie danej miejscowości opłaty miejscowej od spełnienia rygorów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, **m.in. dotyczących ochrony środowiska** (podkr. wł.). Należy podkreślić, że w tekście powołanego art. 17 ust. 5 u.p.o.l. wyraźnie stwierdzono, iż: <Rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4, w których pobiera się opłatę miejscową>. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanie <ustala miejscowości> nie oznacza pełnej swobody decyzyjnej organu stanowiącego j.s.t. w tym zakresie; przeciwnie, **przepis ten powierza gminie ograniczoną władzę dyskrecyjną, nakładając jednocześnie na organ stanowiący gminy obowiązek uprzedniej weryfikacji, czy dana miejscowość faktycznie spełnia przesłanki określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l.** (podkr. wł.). Organy stanowiące j.s.t. - wydając uchwałę, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. - nie mogą zatem działać woluntarystycznie, lecz winny stosować się do określonej w ustawie procedury stanowienia przepisów prawa miejscowego w tym konkretnym przedmiocie; rada gminy, chcąc wprowadzić opłatę miejscową, zobowiązana jest dokonać w sposób transparentny wnikliwej i miarodajnej analizy, czy warunki klimatyczne lub krajobrazowe istniejące w danej miejscowości odpowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii musi opierać się na stwierdzeniu określonych faktów w kontekście przesłanek określonych w rozporządzeniu RM; nie można traktować go wyłącznie jako <oświadczenie woli> rady gminy wprowadzenia w danej miejscowości opłaty miejscowej. **Uchwała, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. stanowi w istocie wynik procesu weryfikacji przez organ stanowiący gminy istnienia w danej miejscowości warunków, od których spełnienia uzależnione jest powstanie kompetencji do wydania konkretnej normy statuującej obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej** (podkr. wł.).

Zgodzić się należy z autorem skargi kasacyjnej, że **zaskarżona uchwała sama w sobie nie kreuje konkretnego czy nawet generalnego obowiązku uiszczenia opłaty** (podkr. wł.), nie określa stawek, ani podmiotów zobowiązanych do jej zapłaty. Skarżący nie upatrywał jednak naruszenia swojego interesu prawnego w fakcie, że pobrano od niego opłatę w tej czy innej wysokości, ale w fakcie, że w miejscowości, w której przebywał w celach turystycznych, w ogóle tego typu opłata nie mogła być pobierana, bowiem miejscowość ta nie spełnia określonych warunków klimatycznych normowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarżący miał konkretny interes prawny w zaskarżeniu uchwały z 2008 r., sprowadzający się do żądania od jednostki samorządu terytorialnego, by nałożona na niego opłata miejscowa, miała podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, spełniających wymogi koherencji norm w systemie prawa. **Skoro warunkiem nałożenia opłaty miejscowej wg konkretnej stawki jest uprzednie wydanie uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l., to zgodność z prawem tej uchwały ma kluczowe znaczenie dla interesu prawnego osoby obciążonej opłatą miejscową.** Ponieważ od legalności omawianej uchwały uzależnione jest powstanie po stronie rady gminy kompetencji do wprowadzenia opłaty miejscowej, stwierdzenie nieważności uchwały, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. ma bezpośredni wpływ na zgodność z prawem podjętej na jej podstawie uchwały ustanawiającej konkretne normy **materialnoprawne** (podkr. wł.). Innymi słowy, wykazanie, że nie było podstaw do wydania uchwały, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l., ponieważ dana miejscowość nie spełnia np. warunków klimatycznych, prowadzi do wniosku, że obciążenie danego podmiotu obowiązkiem uiszczenia opłaty w oczywisty sposób narusza konkretny interes prawny podatnika; nakłada bowiem na niego obowiązek fiskalny bez wymaganej podstawy prawnej. Podkreślić należy, że **podstawa prawna jest w tym wypadku złożona - nie można jej sprowadzić do jednostkowego przepisu, lecz składa się z kompleksu powiązanych ze sobą**

przepisów, tworzących normę prawnopodatkową (podkr. wł.). Związane jest to - jak wskazano powyżej - ze złożoną i wieloetapową procedurą tworzenia przepisów prawa miejscowego w zakresie opłaty miejscowej, w ramach której uwzględnić należy nie tylko aspekty fiskalne, ale także kwestie związane z ochroną środowiska.

W kontekście stwierdzenia przez NSA istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., osobnego omówienia wymaga wyjaśnienie skutków prawnych niniejszego wyroku dla istnienia obowiązku daninowego. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego mają kompetencję do ustanawiania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Na mocy art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, ustrojodawca powierzył sądom administracyjnym sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej poprzez orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów prawa miejscowego stanowi dla podmiotów podległych władzy publicznej gwarancję, że ustanawiane w tych aktach przepisy prawa powszechnie obowiązującego (na obszarze działania danego organu) będą zgodne z delegacją ustawową. Ochrona ta byłaby jednak iluzoryczna, gdyby okazało się, że derogacja aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny, nie ma realnego wpływu na sytuację prawną jednostki. W tym względzie zauważyć należy, że art. 17 ust. 5 u.p.o.l. wprowadzony został do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2006 r. Przed tą datą, zgodnie z art. 17 ust. 3 u.p.o.l., to wojewoda, na wniosek rady gminy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, ustalał miejscowości odpowiadające kryteriom określonym w ust. 1, w których pobiera się opłatę miejscową. W art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z późn. zm. w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. z dnia 12 września 2005 r.) ustawodawca

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) przepisy 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 jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.) są zgodne z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) przepis § 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), jest zgodny z:**
 - a) art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
 - b) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1;**
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miasta Zakopane (dalej także: Wnioskodawca) we wniosku z dnia 30 listopada 2016 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm., dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) z powołanymi w pkt 1 *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnej kontroli, a także o stwierdzenie niezgodności § 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: rozporządzenie RM), z powołanymi w pkt 2 *petitum* wniosku wzorcami kontroli: konstytucyjnej i ustawowej.

wyraźnie stwierdził, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oznacza jej eliminację z porządku prawnego ze skutkiem ex tunc; nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych od samego początku i traktowana jest jako niebyła (podkr. wł.). [...]

Wbrew zarzutom sformułowanym w skardze kasacyjnej, sąd administracyjny pierwszej instancji zasadnie uznał, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem art. 17 ust. 5 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM. WSA w Krakowie słusznie wskazał - analizując akta sprawy i podkreślając brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały - że rada miasta nie dysponowała aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza. Podejmując uchwałę na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. organ stanowiący gminy winien wykazać istnienie minimalnych warunków klimatycznych, uprawniających gminę do wprowadzenia opłaty miejscowej. Próba przerzucenia tego obowiązku na podmiot podległy władztwu fiskalnemu (...) stoi w jawnej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Uzasadnienie uchwały podjętej na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. jest niezbędnym elementem tego aktu, gdyż bez niego nie sposób ustalić, jakimi przesłankami kierował się organ, uznając, że warunki klimatyczne czy krajobrazowe w konkretnej miejscowości opowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu RM. W uzasadnieniu uchwały rada gminy winna jednoznacznie wykazać, że w danej miejscowości istnieją określone przepisami prawa minimalne warunki klimatyczne, uprawniające do wprowadzenia opłaty miejscowej.

W pisemnych motywach zaskarżonego wyroku, sąd administracyjny pierwszej instancji sformułował trafną ocenę - zasadnie powołując się na oceny

jakości powietrza sporządzone przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie - że na obszarze strefy, w której znajdowało się miasto Zakopane, przekroczone zostały wartości kryterialne dla ochrony zdrowia ludzi (zob. także wyrok NSA z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1873/09). **Wbrew stanowisku strony, minimalne kryteria klimatyczne powinny być spełnione w chwili podejmowania zaskarżonej uchwały, a nie w dacie, w której skarżący przebywał w Zakopanem (podkr. wł.)**” [LEX nr 2467865].

Biorąc powyższe pod uwagę, a w szczególności uzasadnienie wyroku NSA w sprawie o sygn. akt II FSK 3579/17, należy stwierdzić, że procedura wydawania przepisów prawa miejscowego w zakresie opłaty miejscowej jest złożona i wieloetapowa. W ramach tej procedury uwzględnia się bowiem nie tylko aspekty fiskalne (konkretne przychody zasilające budżety gmin bądź miast), ale także **kwestie związane z ochroną środowiska**.

Trzeba zaznaczyć, iż ustawodawca **bezpośrednio nie powiązał** wydania przez radę gminy (radę miasta), na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uchwały nakładającej na osoby fizyczne obowiązku ponoszenia opłaty miejscowej, **z jednoczesnym obowiązkiem weryfikacji przez organ gminy (miasta) przesłanek materialnoprawnych umożliwiających wprowadzenie takiej opłaty, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 tejże ustawy**.

Uprawnienie rady gminy (miasta) do uchwalenia konkretnych przepisów prawa materialnego zobowiązujących osoby fizyczne przebywające na terenie gminy (miasta) do zapłaty opłaty miejscowej w konkretnej wysokości **zostało bowiem uzależnione od uprzedniego spełnienia przez radę gminy (radę miasta) przesłanki o charakterze proceduralnym** - to jest wydania na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych aktu prawa miejscowego w postaci uchwały **o ustaleniu miejscowości odpowiadających warunkom**, w których pobiera się opłatę miejscową.

Inaczej mówiąc, dla pobierania opłaty miejscowej od osób fizycznych według konkretnej stawki niezbędne jest uprzednie wydanie przez właściwy organ gminy (miasta) uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, przy czym ten ostatni przepis, poprzez odwołanie do ust. 3 i ust. 4 w art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprost nakazuje temu organowi **weryfikację spełniania przez daną miejscowość warunków niezbędnych do pobierania opłaty miejscowej**, określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego dotyczących **ochrony środowiska**. Właściwy organ nie może zatem działać woluntarystycznie, lecz winien stosować się do określonej w ustawie procedury stanowienia przepisów prawa miejscowego w tym konkretnym przedmiocie. Tak więc rada gminy (miasta), chcąc wprowadzić opłatę miejscową, zobowiązana jest dokonać w sposób transparentny wnikliwej i miarodajnej analizy, czy warunki klimatyczne lub krajobrazowe istniejące w danej miejscowości odpowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 tejże ustawy.

Wszystko to oznacza, że pełna podstawa prawna wydania przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały, o której mowa w art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, **poprzedzającej uchwałę wydaną na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy**, jest złożona - nie można jej sprowadzić do jednostkowego przepisu, **lecz składa się ona z kompleksu powiązanych ze sobą przepisów, tworzących normę prawnopodatkową**.

Częścią tej normy są przepisy związane z ochroną środowiska, które obszernie i wyczerpująco zostały uregulowane w ustawie - Prawo ochrony środowiska oraz w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych.

Ustawa - Prawo ochrony środowiska określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady ustalania:

- warunków ochrony zasobów środowiska,
- warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,

- kosztów korzystania ze środowiska (art. 1 pkt 1 lit. a - c ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Z kolei ochrona środowiska jest realizowana przez określenie standardów jakości środowiska oraz ograniczanie emisji (*vide* - art. 82 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Przepis art. 83 ustawy - Prawo ochrony środowiska zawiera wytyczne dla prawodawcy, aby, określając standardy jakości środowiska, kierował się takimi czynnikami, jak skala występowania i rodzaj oddziaływania substancji lub energii na środowisko, przy czym standardy te mogą być zróżnicowane w zależności od obszarów i są wyrażane jako poziomy substancji lub energii.

Jednym z podlegających ochronie elementów przyrodniczych środowiska jest „powietrze” (*vide* - art. 3 pkt 39 oraz art. 85 - 96a ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Środowisko podlega także ochronie przed niedopuszczalnymi poziomami pól elektromagnetycznych (*vide* - art. 121 - 124 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Skoro w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest mowa o „minimalnych warunkach klimatycznych”, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, a „minimalne warunki klimatyczne” to takie warunki, w których zachowane są **dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu**, ze względu na ochronę zdrowia ludzi (*vide* - § 2 pkt 1 rozporządzenia RM) oraz warunki, w których zachowane są dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych (*vide* - § 2 pkt 2 rozporządzenia RM), to art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych **musi pozostawać w łączności normatywnej z** przepisami ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Przepis § 2 *in toto* rozporządzenia RM, który wprost nawiązuje do przepisów dotyczących ochrony środowiska, ma następującą treść:

„§ 2. 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** (podkr. wł.) 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;
- 2) w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.”.

Treść normatywna § 2 rozporządzenia RM wskazuje, że minimalne warunki klimatyczne uznaje się za spełnione, jeżeli zachowane są dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi (na terenie strefy, na obszarze której położona jest dana miejscowość) oraz dotrzymane są dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych (w danej miejscowości). **Obydwie przesłanki muszą być spełnione łącznie - niespełnienie jednej z nich oznacza, że minimalne warunki klimatyczne nie zostały wypełnione** (*vide* - M. Paczocha, *Oплата miejscowa po zmianach dokonanych ustawą z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*, *Finanse Komunalne* nr 12 z 2008 r., s. 36 i n.).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Rada Miasta Zakopane kwestionuje przesłankę minimalnych warunków klimatycznych tylko w części, w jakiej zawiera zobowiązanie do zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi. Stąd w dalszej części niniejszego stanowiska wyrażenie „minimalne warunki klimatyczne” będzie analizowane wyłącznie z punktu widzenia wymogów związanych z jakością powietrza.

Trzeba dodać, że § 1 pkt 1 rozporządzenia RM, do którego odwołuje się w części wstępnej § 2 rozporządzenia RM (§ 1 pkt 2 tego aktu dotyczy

minimalnych warunków krajobrazowych), określa, że minimalne warunki klimatyczne to warunki, jakie **powinna spełniać miejscowość**, w której można pobierać opłatę miejscową. Zwraca uwagę, że przepis ten wyznacza „terytorialny” (obszarowy) zakres badania jakości powietrza, stanowiąc tym samym powtórzenie treści art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W prawie dotyczącym ochrony środowiska jest jednak zasada, że **oceny jakości powietrza dokonuje się tylko w strefach** (art. 87 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska), co oznacza, że oceny jakości powietrza **nie można dokonywać na obszarach niebędących strefami, a zatem na obszarach, które nie mieszczą się w ustawowej definicji strefy** (np. na obszarze jednej bądź kilku miejscowości).

Legalną definicję strefy zawiera przepis art. 87 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, który brzmi następująco:

„2. Strefę stanowi:

- 1) aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy;
- 2) miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy;
- 3) pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji.”.

Z kolei art. 87 ust. 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska zawiera upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska, rozporządzenia określającego strefy z uwzględnieniem ich nazw i kodów - „biorąc pod uwagę substancje, których poziom w powietrzu podlega ocenie”.

Obowiązujące brzmienie art. 87 ustawy - Prawo ochrony środowiska zostało określone przez ustawę z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 460) [dalej: ustawa zmieniająca z dnia 13 kwietnia 2012 r.], która **weszła w życie z dniem 28 maja 2012 r.**

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z dnia 13 kwietnia 2012 r. przepis art. 87 ustawy - Prawo ochrony środowiska miał następujące brzmienie:

„Art. 87. 1. Oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach.

2. Strefę stanowi:

- 1) aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy;
- 2) **obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji, o której mowa w pkt 1 (podkr. wł.).**

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.”.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z dnia 13 kwietnia 2012 r. stwierdzono, że „[o]prócz zdefiniowanych poziomów docelowych i dopuszczalnych dla stężeń średniorocznych obowiązujących na terenie całego kraju proponuje się wprowadzenie normy dla obszarów tła miejskiego aglomeracji i miast powyżej 100 tys. mieszkańców odnoszące się do pyłu PM_{2,5}, takie jak:

- a) krajowy cel redukcji narażenia, który dla Polski zostanie określony w 2012 r. i będzie do osiągnięcia w latach 2012 - 2020; zostanie on wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, obliczonego jako średnia trzyletnia ze stężeń pyłu PM_{2,5} z lat 2009 - 2011 lub w przypadku braku wyników za 2009 r. jako średnia dwuletnia ze stężeń pyłu PM_{2,5} z lat 2010 i 2011,
- b) pułap stężenia ekspozycji (jako standard jakości powietrza), który do 2015 r. powinien osiągnąć wartość 20 µg/m³.

Zarówno pułap stężenia ekspozycji, jak i krajowy cel redukcji narażenia będą określone w oparciu o wskaźnik średniego narażenia (AEI).

W związku tym, że wskaźnik średniego narażenia będzie stanowił podstawę obliczenia krajowego celu redukcji narażenia oraz pułapu stężenia ekspozycji, zdefiniowany zostaje jako:

- a) wskaźnik średniego narażenia dla miasta powyżej 100 tys. mieszkańców i aglomeracji,
- b) krajowy wskaźnik średniego narażenia.

Celem takiego podziału jest zwiększenie efektywności działań zmierzających do osiągnięcia pułapu stężenia ekspozycji dla pyłu PM_{2,5} na poziomie 20 µg/m³ (standard jakości powietrza) przez coroczne obliczanie wskaźnika średniego narażenia dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców i aglomeracji. Podejście to powinno także zwiększyć możliwość osiągnięcia do 2020 r. krajowego celu redukcji narażenia (podkr. wł.).

Ponieważ wskaźniki średniego narażenia będą obliczane w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców i aglomeracjach, podjęta została decyzja o nowym podziale kraju na strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza od dnia 1 stycznia 2011 r. dla wszystkich substancji podlegających tej ocenie. **Zmiana ta pozwoli na ograniczenie kosztów przygotowania wspólnych programów ochrony powietrza dla stref, w których zostały przekroczone normy dla kilku substancji (podkr. wł.).**

Ponadto, biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki oceny jakości powietrza w strefach (do 2007 r. wykonywane w podziale na 362 strefy, a od 2008 r. w podziale na 170 stref), **problemy związane z zarządzaniem jakością powietrza na poziomie wojewódzkim i lokalnym, w tym problemy z opracowywaniem i wdrażaniem programów ochrony powietrza, a także niższe koszty wdrożenia (podkr. wł.),** podjęta została decyzja o zmianie liczby stref w Polsce ze 170 na 46. Projekt ustawy określa nowe definicje stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Strefę stanowi aglomeracja powyżej 250 tys. mieszkańców, miasto powyżej 100 tys. mieszkańców oraz pozostały obszar województwa niewchodzący w skład miast powyżej 100 tys. mieszkańców i aglomeracji. Nowy podział kraju na strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, dotyczyć będzie wszystkich substancji w powietrzu” (Sejm VII kadencji, druk nr 175,

uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, s. 7 - 8).

Aktem wykonującym delegację z art. 87 ust. 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska jest, o czym wcześniej była mowa, rozporządzenie MŚ z dnia 2 sierpnia 2012 r., które weszło w życie z dniem 15 sierpnia 2012 r. i zastąpiło rozporządzenie MŚ z dnia 6 marca 2008 r.

O ile w rozporządzeniu MŚ z dnia 6 marca 2008 r. miasto Zakopane było zaliczane do powiatu tatrzańskiego, który wchodził wówczas w skład **strefy nowotarsko - tatrzańskiej** („Lp 6” w tabeli stanowiącej Załącznik do rozporządzenia MS z dnia 6 marca 2008 r.), o tyle obecnie, zgodnie z rozporządzeniem MŚ z dnia 2 sierpnia 2012 r., miasto Zakopane należy do powiatu tatrzańskiego, który wchodzi w skład **strefy małopolskiej** („Lp 6” w Tabeli nr 3 Załącznika do rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2012 r.).

Łączność normatywna zachodzi również pomiędzy art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych a przepisami art. 86 i art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska, które mają następujące brzmienie:

„Art. 86. 1. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, kierując się koniecznością ujednolicenia zasad oceny jakości powietrza, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu;
- 2) poziomy docelowe dla niektórych substancji w powietrzu;
- 3) poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu;
- 4) alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwałe przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi;
- 4a) poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu;
- 4b) pułap stężenia ekspozycji;
- 5) warunki, w jakich ustala się poziom substancji, takie jak temperatura i ciśnienie;

6) oznaczenie numeryczne substancji, pozwalające na jednoznaczną jej identyfikację;

7) okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów.

8) (uchylony).

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, mogą zostać ustalone:

1) dopuszczalna częstość przekraczania poziomów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2;

2) terminy osiągnięcia poziomów i pułapu, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 i 4b, dla niektórych substancji w powietrzu;

3) zróżnicowane poziomy, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 i 4a, ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin;

4) marginesy tolerancji dla niektórych poziomów dopuszczalnych, wyrażone jako malejąca wartość procentowa w stosunku do dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu w kolejnych latach.

3. (uchylony).

4. (uchylony).

5. (uchylony).

6. Przez margines tolerancji rozumie się wartość, o którą przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu nie powoduje obowiązku sporządzenia projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie programu ochrony powietrza, o którym mowa w art. 91 ust. 1.

7. Jeżeli dla substancji nie został określony margines tolerancji, to obszar, na którym poziom tej substancji w powietrzu przekracza poziom dopuszczalny, klasyfikuje się do strefy, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1.”;

„Art. 89. 1. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref, w których poziom odpowiednio:

1) przekracza poziom dopuszczalny powiększony o margines tolerancji;

Rada Miasta Zakopane poddała ocenie Trybunału Konstytucyjnego dwojakiego rodzaju zarzuty.

Pierwszy zarzut dotyczy regulacji ustawowej, którą Wnioskodawca, jak stwierdził, „pragnie poddać kontroli Trybunału z punktu widzenia zgodności (...) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach (i opłatach lokalnych - przyp. wł.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku, s. 37).

Z kolei przedmiotem drugiego zarzutu sformułowanego przez Wnioskodawcę jest regulacja § 2 pkt 1 rozporządzenia RM, „odsyłająca do przepisów PrOS (przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm., dalej: ustawa - Prawo ochrony środowiska - przyp. wł.) oraz Rozporządzeń MS w sprawie stref z 2008 i z 2012 r. (w zależności od momentu, w którym ustala się obowiązujący stan prawny) [chodzi o rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, Dz. U. Nr 52, poz. 310, dalej: rozporządzenie MŚ z dnia 6 marca 2008 r. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, Dz. U. z 2012 r., poz. 914, dalej: rozporządzenie MŚ z dnia 2 sierpnia 2012 r. - przyp. wł.]. 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 PrOS, 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” (uzasadnienie wniosku, s. 38).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2017 r. Wnioskodawca został wezwany, po pierwsze, do usunięcia braków

- 2) mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji;
- 3) nie przekracza poziomu dopuszczalnego;
- 4) przekracza poziom docelowy;
- 5) nie przekracza poziomu docelowego;
- 6) przekracza poziom celu długoterminowego;
- 7) nie przekracza poziomu celu długoterminowego.

1a. Wyniki oceny oraz klasyfikację stref, o których mowa w ust. 1, wojewódzki inspektor ochrony środowiska niezwłocznie przekazuje zarządowi województwa.

1b. W przypadku udokumentowania wpływu zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych lub solenia i piaskowania dróg w okresie zimowym na poziom substancji w powietrzu, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, kierując się stopniem wpływu zanieczyszczeń pochodzących z tych źródeł na przekroczenia poziomów dopuszczalnych, uwzględnić w ocenie poziomów substancji w powietrzu wpływ tych zanieczyszczeń.

2. (uchylony).

3. (uchylony).

4. (uchylony).

5. (uchylony).”.

Wykonując delegację z art. 86 ustawy - Prawo ochrony środowiska Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031).

W komentarzu do art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska K. Gruszecki stwierdził, między innymi, że „[j]ednym z celów państwowego monitoringu środowiska jest zbieranie informacji o stanie środowiska. Aby informacje te mogły być właściwie wykorzystane, powinny podlegać opracowaniu i usystematyzowaniu. Celowi temu służy m.in. rozwiązanie zawarte w art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska, określające sposób klasyfikacji stref i zasady dalszego przekazywania uzyskanych wyników. Oczywiście, aby

informacje te mogły stanowić obiektywny punkt odniesienia, muszą być opracowane przy wykorzystaniu reguł wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu” (K. Gruszecki, *Komentarz do art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=152388595057_608061933).

I. Zarzuty Wnioskodawcy sformułowane pod adresem art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

1. Zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rady Miasta Zakopane przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie spełniają 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 Wnioskodawcy z dnia 3 marca 2017 r., s. 2).

Uszczegóławiając zarzut niejasności i braku precyzji art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Wnioskodawca podniósł, że przepisy te nie precyzują pojęcia „warunki klimatyczne” w sytuacji, gdy rozporządzenie RM przesądza, że w pojęciu warunków klimatycznych mieści się, między innymi, jakość powietrza (*vide* - uzasadnienie wniosku, s. 42).

Z kolei, odnośnie do zarzutu braku w art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu, Wnioskodawca zauważył, iż, „[j]edynym 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 (...), dialektyczne (...), geograficzne (...), turystyczne (...) 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. (...) 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”, co, w ocenie Wnioskodawcy, powoduje, że „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, nie zapewniając realizacji celu Ustawy o podatkach” (uzasadnienie wniosku, s. 42 - 43).

Dla przypomnienia, przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnia organ gminy do **ewentualnego** wprowadzenia opłaty miejscowej w danej miejscowości w drodze uchwały tego organu, jeżeli dana miejscowość została wcześniej uznana przez ten sam organ gminy za odpowiadającą warunkom określonym w przepisach rozporządzenia RM dla miejscowości, w których **pobiera się** opłatę miejscową (art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnia Radę Ministrów do określenia w rozporządzeniu minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Przepis ten nakazuje, aby przy określaniu tych warunków uwzględnić zróżnicowanie warunków regionalnych i miejscowych.

Z kolei, przepis art. 17 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje, że owe, wymagające określenia w rozporządzeniu RM, „minimalne warunki” **to także warunki klimatyczne** (poza warunkami krajobrazowymi [art. 17 ust. 4 pkt 2] oraz warunkami umożliwiającymi pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych [art. 17 ust. 4 pkt 3]).

Wynikające z ustawy zasadniczej zasady wydawania rozporządzeń stanowiły przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., w sprawie o sygn. akt U 5/06, Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji, stwierdził, że *„[p]rzepis ten - z jednej strony - określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej - formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu.*

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy (podkr. wł.), 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie (podkr. wł.). Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi per se do podważenia

poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W konsekwencji przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test konstytucyjności, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko bowiem w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. **Podkreślenie konieczności istnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy upoważnienie do wydania aktu rangi niższej niż ustawa może - co do swego zakresu - wywoływać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku bowiem pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę (podkr. wł.).**

Jest też oczywiste, że ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi - przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć - zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym orzeczeniu, jakie wydał Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U. 1/86 (z 28 maja 1986 r., OTK w 1986 r., poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1, wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, oraz ust. 2 tegoż przepisu, *expressis verbis* zakazującemu subdelegacji, doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do

bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym.

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie <cedować> funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw jednostki, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję - unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy -

mówiąc szerzej - regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 136-137). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. **Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek** (podkr. wł.). Innymi słowy - możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. **Przy czym minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być a casu ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki** (podkr. wł.). Oczywiście jest przy tym, że <wytyczne> nigdy nie mogą mieć blankietowego czy quasi-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi <ogólne zasady>), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy - na tle regulowanej materii - stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

Ostatni omawiany aspekt wiąże się ściśle z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagającego formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczegółowości regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres

materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji silniej jeszcze akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia.

W konsekwencji na gruncie Konstytucji z 1997 r. w ogóle nie istnieje instytucja <upoważnienia blankietowego> jako podstawy wydania skutecznego, nienaruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy” (OTK ZU seria A nr 1/2007, poz. 3).

Szerzej w przedmiocie treści upoważnienia do wydania rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, na przykład, w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r., w sprawie o sygn. akt U 1/14, w którym stwierdził, że „rozporządzenie - jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego - nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzyganiem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym.

Z drugiej strony, ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana).

Art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia <wytycznych>. Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 Konstytucji mówi o

<wytycznych dotyczących treści aktu>, to <nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu> (wyrok z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162). Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter <negatywny> (tzn. wykluczenie ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy tych, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter <pozytywny> (np. wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać albo pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). **Wytyczne nie muszą być zawarte bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie, lecz mogą być zamieszczone w innych przepisach ustawy, pod warunkiem, że da się precyzyjnie zrekonstruować ich treść** (podkr. wł.). Nigdy nie mogą mieć jednak czysto blankietowego charakteru (np. poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi <ogólne zasady>). Całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia.

Podsumowując, wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Art. 92 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń - obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Wynika z tego bezwzględny zakaz modyfikowania czy uzupełniania upoważnienia w trakcie jego wykonywania, nawet jeśli może się to wydawać z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań

ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych” (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 5).

Sformułowany przez Wnioskodawcę zarzut niedostatecznego określenia w ustawie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu poprzez użycie w zaskarżonych przepisach nieostrego wyrażenia „minimalne warunki klimatyczne” **nie jest trafny.**

Wyrażenie „minimalne warunki klimatyczne” należy bowiem interpretować nie, jak czyni to Wnioskodawca, stosując dyrektywy wykładni językowej, ale odczytując jego znaczenie z uwzględnieniem konstrukcji prawnej opłaty miejscowej, której granice wyznacza art. 17 ust 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, biorąc pod uwagę charakter opłaty miejscowej oraz cel jej wprowadzenia. Konieczna jest tu zatem wykładnia systemowa.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje, że opłata miejscowa jest pobierana 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.

Na szczególny charakter opłaty miejscowej zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt II FSK 3579/17, w którym podkreślił, że „w prawie podatkowym wyraźnie rozróżnia się podatek od opłaty; jednym z podstawowych kryteriów, na podstawie których dokonuje się tej dystynkcji jest ekwiwalentność (podkr. wł.). 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** (podkr. wł.). Z tego właśnie

formalnych wniosku i, po drugie, do przedstawienia „najbardziej aktualnego, średniego, rocznego poziomu zanieczyszczenia powietrza dla Miasta Zakopane oraz w obrębie pozostałego obszaru województwa - niewchodzącego w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji - strefy małopolskiej, jak również wskaźników dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń powietrza, a zwłaszcza wymienienie tych wskaźników poziomów substancji w powietrzu w strefie małopolskiej, które mają bezpośredni wpływ na pozbawienie Miasta Zakopane możliwości pobierania opłaty miejscowej”, jak również do wykazania „o ile zmniejszyły się dochody Miasta Zakopane z tytułu niepobierania opłaty klimatycznej od dnia wejścia w życie, tzn. 28 maja 2012 r., zmiany art. 87 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.) do roku 2016” (dołączone do akt sprawy zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2017 r.).

Stosownych wyjaśnień Wnioskodawca udzielił w piśmie z dnia 3 marca 2017 r.

Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych konieczne wydaje się odkodowanie rzeczywistej treści zaskarżonych przez Wnioskodawcę przepisów art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM, w ich otoczeniu normatywnym.

Przepis art. 17, *in toto*, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ma następujące brzmienie:

„Art. 17. 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,

względem 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 (...). **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** (podkr. wł.), a uiszczona opłata miejscowa ma faktycznie ekwiwalentny charakter, a nie stanowi przykładu zakamuflowanego podatku” (*op. cit.*).

W kontekście ekwiwalentnego charakteru opłaty miejscowej „minimalne warunki klimatyczne” to warunki, które muszą zostać spełnione, aby można było (ewentualnie) wprowadzić opłatę miejscową (opłata miejscowa ma charakter fakultatywny), przy czym standard owego **świadczenia wzajemnego** ze strony podmiotu wprowadzającego tę opłatę, określany jako „korzystne właściwości klimatyczne”, wyznaczony został w przepisach dotyczących ochrony środowiska.

W kontekście ochrony środowiska przedmiotem świadczenia wzajemnego ze strony gminy (miasta), a zatem ze strony podmiotu wprowadzającego opłatę miejscową, **z pewnością może być utrzymywanie korzystnej dla ludzi jakości powietrza** ocenianej poprzez poziom stężeń niektórych substancji, które wszak emituje sam człowiek w związku z prowadzoną przez siebie działalnością na określonym terenie, zarządzanym przez reprezentujący go podmiot (radę gminy, miasta). Dotyczy to również utrzymywania korzystnych dla środowiska poziomów pól elektromagnetycznych (pola elektromagnetyczne to: pole elektryczne, magnetyczne oraz elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0 Hz do 300 GHz - art. 3 pkt 18 ustawy - Prawo ochrony środowiska), ponieważ zakres ich częstotliwości zależy od działalności człowieka (od rodzaju zainstalowanych urządzeń wytwarzających te pola i zasięgu oddziaływania tych pól).

Wszak klimat - to „charakterystyczny dla danego obszaru zespół zjawisk i procesów atmosferycznych, kształtujących się pod wpływem właściwości fizycznych i geograficznych tego obszaru, określony na podstawie wyników wieloletnich obserwacji” (*Słownik Języka Polskiego pod red. M. Szymczaka*, TOM PIERWSZY, A - K, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 931).

Każdy klimat ma specyficzne cechy (właściwości klimatyczne), o których decydują czynniki klimatyczne (klimatotwórcze).

Właściwość - to „<to, co jest charakterystyczne dla danej osoby lub rzeczy>>” (*Słownik Języka Polskiego pod red. M. Szymczaka*, TOM TRZECI, R - Ź, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 733).

Z kolei czynnik - to „<jedna z przyczyn działających, wywołujących skutek; jeden ze składników warunkujących coś, rozstrzygających o czymś>>: Czynniki decydujący, istotny, stały, ważny, zasadniczy. **Czynniki klimatyczne** (podkr. wł.), ekonomiczne, społeczne. Czynniki zachowawcze, postępowe, wpływowe. Czynniki warunkujące prawidłowy rozwój dziecka. Czynniki kształtujące twórczość poety. Czynniki oddziałują, składają się, wpływają na coś.” (*Słownik Języka Polskiego pod red. M. Szymczaka*, TOM PIERWSZY, A - K, op. cit., s. 350).

Czynniki, od których zależy klimat na danym terenie, można podzielić na takie, które są **niezależne od działalności człowieka**, jak na przykład, szerokość geograficzna (wpływ na kąt padania promieni słonecznych, a zatem na temperaturę powietrza) czy wysokość danego terenu nad poziomem morza (wpływ na temperaturę i ciśnienie powietrza oraz na wielkość opadów deszczu/śniegu), oraz takie, które **wynikają z działalności człowieka**, jak, na przykład, **zanieczyszczenie powietrza - w wyniku uprzemysłowienia - przez emisję do atmosfery gazów i pyłów** (w skrajnych przypadkach powoduje zmianę konkretnych obszarów w środowiska stepowe czy pustynne, a ponadto zawsze

podwyższa temperaturę powietrza w skali globalnej, zwiększając tym samym tzw. efekt cieplarniany).

Jest oczywiste, że **przedmiotem świadczenia wzajemnego** ze strony gminy (miasta) nie mogą być takie czynniki klimatyczne jak „szerokość geograficzna” czy „wysokość danego terenu nad poziomem morza”, ponieważ ani człowiek ani też gmina (miasto) nie jest w stanie na nie wpływać.

Inaczej jest z zanieczyszczeniem powietrza.

Dlatego też przez „minimalne warunki klimatyczne”, których występowanie w danej miejscowości umożliwia właściwemu organowi gminy (miasta) wprowadzenie opłaty miejscowej, **należy w tym wypadku rozumieć korzystną** dla wszystkich ludzi przebywających na danym terenie (obszarze) jakość powietrza (stąd wprowadzony do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych termin „**korzystne właściwości klimatyczne**”) w powiązaniu z korzystnym dla środowiska (dopuszczalnym) poziomem pól elektromagnetycznych, bo tylko powietrze o dopuszczalnych poziomach niektórych substancji ze względu na ochronę zdrowia ludzi, podobnie jak dopuszczalne dla środowiska poziomy pól elektromagnetycznych, mogą być przedmiotem świadczenia wzajemnego ze strony rady gminy (miasta).

Ponadto trzeba mieć na uwadze, że cel wprowadzenia opłaty miejscowej nie wyraża się jedynie w realizacji funkcji fiskalnej (przysporzenia gminie [miastu] dodatkowych dochodów).

Korzyści płynące z pobierania opłaty miejscowej mają niewątpliwie zachęcać władze gmin (miast) do podejmowania działań ukierunkowanych na polepszenie jakości powietrza (oraz zachowanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych) na ich terenie, choć trzeba pamiętać, o czym wcześniej była mowa, że nie wszystkie gminy (miasta) spełniające warunki do pobierania opłaty miejscowej decydują się na jej wprowadzenie, a są też takie, które rezygnują z dalszego pobierania tej opłaty. Dzieje się tak, dlatego że wpływy z opłaty miejscowej mogą nie rekompensować wydatków związanych z jej

wprowadzeniem wynikających chociażby z konieczności zorganizowania sieci poboru opłaty miejscowej.

Wnioskodawca **nie ma też racji**, zarzucając zaskarżonym regulacjom brak „wyczerpujących wytycznych”.

Na wstępie należy przypomnieć, że wytyczne nie muszą być zawarte bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie, lecz mogą być zamieszczone w innych przepisach ustawy, pod warunkiem, że da się precyzyjnie zrekonstruować ich treść (*vide* - powołane wcześniej - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt U 1/14), oraz że wytyczne wcale nie muszą być „wyczerpujące” - mogą zawierać określone minimum treściowe, które nie ma charakteru stałego i wyznaczane jest *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki (*vide* - powołane wcześniej - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt U 5/06).

Uwzględniając wskazane wyżej standardy konstytucyjne, należy stwierdzić, że delegacja do wydania rozporządzenia RM, wbrew ocenie Wnioskodawcy, nie ma charakteru blankietowego.

Radzie Ministrów nie pozostawiono bowiem możliwości samodzielnego uregulowania „całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek”.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, o czym wcześniej była mowa, wprowadza niezbędne elementy konstrukcyjne opłaty miejscowej. Jednym z nich jest korzystny dla człowieka charakter posiadanych przez daną miejscowość właściwości klimatycznych rozumianych jako odpowiednia (zdrowa dla ludzi) jakość powietrza oraz dopuszczalny (dla środowiska) poziom pól elektromagnetycznych.

Przepis art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje, że przy określaniu minimalnych warunków związanych z jakością powietrza oraz poziomem pól elektromagnetycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w

której można pobierać opłatę miejscową, należy uwzględnić zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych. Zatem rolą Rady Ministrów jest wskazanie tych warunków, co oznacza pozostawienie przez ustawodawcę Radzie Ministrów wyboru właściwego kryterium podziału (w przypadku oceny jakości powietrza za „właściwe kryterium podziału” uznano kryterium strefy, o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska).

Z kolei, przepis art. 17 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje, że minimalnymi warunkami są także „warunki klimatyczne”, przy czym, o czym wcześniej była mowa, warunki te, zważywszy na konieczność uwzględnienia ekwiwalentności opłaty miejscowej, rozumiane być mogą tylko jako warunki dotyczące jakości powietrza oraz warunki dotyczące poziomów pól elektromagnetycznych.

Jeżeli chodzi o minimalne warunki klimatyczne rozumiane jako korzystna dla ludzi jakość powietrza, to nie mogą one mieć jedynie charakteru lokalnego, co nie tylko jest oczywiste ze względu na samą istotę „powietrza” (powietrze - to „powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrz budynków i miejsc pracy” - art. 3 pkt 26 ustawy - Prawo ochrony środowiska), ale wynika też z postanowień, implementowanej do polskiego porządku prawnego, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystego powietrza dla Europy (Dz. U. UE. L. 2008. 152. 1 ze zm.) [dalej: dyrektywa].

W motywie 5 dyrektywy wskazuje się, że „[o]cena jakości powietrza powinna być wykonywana zgodnie ze wspólnym podejściem w oparciu o wspólne kryteria oceny. Oceniając jakość powietrza, powinno się wziąć pod uwagę wielkość populacji i ekosystemów narażonych na działanie zanieczyszczonego powietrza. Wskazany jest zatem podział terytorium każdego z państw członkowskich na strefy lub aglomeracje, biorąc pod uwagę gęstość zaludnienia”.

Odpowiednich zmian stref, w których przeprowadza się ocenę jakości powietrza (ich powiększenia, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym), dokonano, o czym wcześniej była mowa, w ustawie zmieniającej z dnia 13 kwietnia 2012 r.

Skoro ocena jakości powietrza ma bezpośredni wpływ na obowiązywanie opłaty miejscowej, to przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - w zakresie tej opłaty - powinny być, o czym wcześniej była mowa, interpretowane w kontekście regulacji dotyczących ochrony środowiska, a konkretnie - ochrony powietrza.

Opłata miejscowa nie jest przecież bezwarunkowym dochodem własnym gminy (miasta). Jej wprowadzenie jest uzależnione od występowania na terenie danej miejscowości minimalnych warunków klimatycznych, rozumianych jako odpowiednia, korzystna dla ludzi, jakość powietrza (oraz dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych) - przy czym jakość powietrza określają, jako merytorycznie właściwe, przepisy ustawy - Prawo ochrony środowiska i wydane na podstawie tej ustawy przepisy wykonawcze.

Wobec tego, minimalne warunki klimatyczne (rozumiane jako korzystna dla ludzi jakość powietrza), które musi spełniać miejscowość, aby można było pobierać w niej opłatę miejscową, to utrzymywanie się dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi **w strefie oceny jakości powietrza, do której dana miejscowość jest zaliczana** (*vide* - art. 86 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 87 ustawy - Prawo ochrony środowiska).

Tak więc rekonstrukcja wytycznych do wydania rozporządzenia RM musi odbywać się w oparciu zarówno o treść ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jak i (pośrednio) z uwzględnieniem przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Tym samym ustawowy poziom określenia wytycznych do wydania aktu wykonującego ustawę został w tym przypadku zachowany.

Trzeba pamiętać, że „[o]chrona środowiska to dziedzina prawa o charakterze interdyscyplinarnym, w której regułą jest posługiwanie się pojęciami właściwymi dla nauk przyrodniczych, technicznych i chemicznych” oraz że „[m]ówiąc o definicjach ustawowych pojęć związanych z prawnymi aspektami ochrony środowiska, należy zauważyć, że ich znaczenie wykracza daleko poza zakres ustawy. Zgodnie bowiem z podstawowymi zasadami interpretacyjnymi, jeżeli ustawodawca w jednym akcie prawnym wprowadził definicję jakiegoś pojęcia, to takie samo znaczenie powinno być mu nadawane również w procesie wykładni postanowień innych aktów prawnych, jeżeli prawodawca się nim w nich posługuje. W przypadku rozwiązań prawnych związanych z ochroną środowiska jest to bardzo częste zjawisko” (K. Gruszecki, *Komentarz do art. 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1529397765501_1741642780).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji - zarówno w aspekcie wymogu zupełności delegacji ustawowej, jak i obowiązku zawarcia w ustawie wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

2. Zarzut niezgodności z art. 167 i art. 168 Konstytucji.

Zaskarżonym regulacjom Wnioskodawca zarzuca niezgodność ze wszystkimi jednostkami redakcyjnymi art. 167 Konstytucji.

Wnioskodawca dowodzi, że art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że naruszają „prawo gmin do pozyskiwania wpływów ze źródeł dochodów, jakimi są opłaty lokalne - opłaty miejscowe”, oraz że „[w]skutek braku należytej regulacji w tym zakresie, gminom nie został zapewniony udział

w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań” (pismo Wnioskodawcy z dnia 3 marca 2017 r., s. 5).

Odnosnie do art. 167 ust. 3 Konstytucji, Wnioskodawca zarzuca, że zaskarżone przepisy nie zawierają „precyzyjnej regulacji (...) odnoszącej się do możliwości pobierania opłaty miejscowej”, co przekłada się na realny brak określenia w treści ustawy o podatkach i opłatach lokalnych źródła finansowania zadań przypisanych jednostce samorządu terytorialnego, i podnosi, że „kwestia uregulowania zasad pobierania opłaty miejscowej została przekazana organowi władzy wykonawczej (art. 167 ust. 3 Konstytucji)” [*ibidem*, s. 6].

Natomiast zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rada Miasta Zakopane uzasadnia, wskazując, iż „Konstytucja gwarantuje w art. 167 ust. 4, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”, gdy tymczasem zaskarżona regulacja nie zapewnia stabilności w pobieraniu opłaty miejscowej, co przekłada się na wahania dochodów gmin, za którymi nie podąża odpowiednia zmiana w zakresie zadań w obszarze turystyki (*ibidem*).

Ponadto Wnioskodawca zarzuca art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych niezgodność z art. 168 Konstytucji, która ma polegać na tym, że zaskarżone przepisy powodują, iż „gminy nie mogą realizować prawa do ustalania wysokości i pobierania opłaty miejscowej, która przysługiwałaby im w świetle celu Ustawy o podatkach, a który nie może być tymi środkami osiągnięty” (*ibidem*).

Jednak kontrola zgodności przepisów art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 167 i art. 168 Konstytucji w trybie zainicjowanym wnioskiem Rady Miasta Zakopane **nie jest możliwa**.

Wnioskodawca kwestionuje bowiem *per se* uzależnienie wprowadzenia opłaty miejscowej od występowania na danym terenie norm jakości powietrza,

przyjętych w przepisach dotyczących ochrony środowiska (w ustawie - Prawo ochrony środowiska oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych).

Tymczasem przepisem zawartym w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi materialną podstawę wprowadzenia opłaty miejscowej, jest **art. 17 ust. 5** tejże ustawy, bo, o czym wcześniej była mowa (*vide* - uzasadnienie wyroku NSA w sprawie o sygn. akt II FSK 3579/17), tylko w tym przepisie wydanie przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały **o ustaleniu** miejscowości odpowiadających warunkom miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową (w odróżnieniu od wydawanej przez ten sam organ - z tym że na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - uchwały **o wprowadzeniu** opłaty miejscowej), zostało **bezpośrednio powiązane przez ustawodawcę** z zachowaniem, określonych w przepisach **dotyczących ochrony środowiska**, norm jakości powietrza na terenie strefy właściwej dla danej miejscowości.

Podjęta przez właściwy organ gminy (miasta) na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uchwała o wprowadzeniu opłaty miejscowej nie może zatem zostać wydana, jeżeli w systemie prawa miejscowego brakuje uchwały, podjętej w oparciu o przepis art. 17 ust. 5 tejże ustawy, bo tylko ta ostatnia uchwała rozstrzyga o spełnianiu przez daną miejscowość warunków środowiskowych, umożliwiających pobieranie opłaty miejscowej.

W uzasadnieniu wniosku Rada Miasta Zakopane połączyła negatywną ocenę uzależnienia wprowadzenia opłaty miejscowej od występowania na danym terenie norm jakości powietrza, przyjętych w przepisach dotyczących ochrony środowiska, z krytyką zmiany stref, w jakich dokonuje się oceny jakości powietrza, wprowadzonej w ustawie zmieniającej z dnia 13 kwietnia 2012 r.

Powołaną ustawą podzielono Polskę na nowe strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza dla wszystkich substancji podlegających tej ocenie (liczbę stref zmniejszono ze 170 do 46), jak również wprowadzono nowe definicje stref, w których dokonuje się takiej oceny. Obecnie strefę stanowią: aglomeracja

powyżej 250 tys. mieszkańców, miasto powyżej 100 tys. mieszkańców oraz pozostały obszar województwa niewchodzący w skład miast powyżej 100 tys. mieszkańców i aglomeracji (poprzednio strefę stanowiła aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy oraz obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji) [*vide* - uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, druk nr 175, s. 7 - 8].

O ile miasto Zakopane w poprzednim stanie prawnym, o czym wcześniej była mowa, wchodziło w skład strefy nowotarsko - tatrzańskiej, o tyle obecnie należy do strefy małopolskiej.

Wszystko to wskazuje, że Rada Miasta Zakopane w istocie zarzuca naruszenie art. 167 i art. 168 Konstytucji nie tyle przez powołane w *petitum* wniosku art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ile przez art. 17 ust. 5 tejże ustawy **w powiązaniu (ewentualnie) z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska**, do których tenże przepis - poprzez odwołanie do warunków określonych „w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4” - wszak pośrednio nawiązuje. Rada Miasta Zakopane domaga się więc - *de facto* - zbadania zgodności z Konstytucją normy wywiezionej z art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz przepisów dotyczących ochrony jakości powietrza zawartych w ustawie - Prawo ochrony środowiska (np. art. 86 i art. 87 tej ustawy).

Niemniej jednak ani wobec art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ani wobec jakiegokolwiek przepisu ustawy - Prawo ochrony środowiska, Rada Miasta Zakopane nie wyraziła woli poddania ich kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Świadczy o tym przedmiot zaskarżenia wyznaczony przez Radę Miasta Zakopane w uchwale z dnia 24 listopada 2016 r. (nr XXVII/437/2016) w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenie, że w wyżej wskazanym zakresie (w zakresie

2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1056)

- za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

1a. Rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową. Opłatę uzdrowiskową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych - za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

2. Opłaty miejscowej oraz opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się:

1) pod warunkiem wzajemności - od członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

2) od osób przebywających w szpitalach;

3) od osób niewidomych i ich przewodników;

4) od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową;

5) od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.

2a. Od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej.

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.

zbadania zgodności, przede wszystkim, art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 167 i art. 168 Konstytucji) „wniosek” nie pochodzi od podmiotu uprawnionego, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, stanowi, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podstawę umorzenia postępowania, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, że wprowadzone mocą ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ograniczenie w zakresie kształtowania dochodów własnych przez Radę Miasta Zakopane (w zakresie opłaty miejscowej) **uzasadnione jest również (poza koniecznością respektowania ograniczeń ustawowych, *vide* - art. 167 ust. 3 ustawy zasadniczej) konstytucyjnym nakazem ochrony środowiska.**

W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 17/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zapewnienie ochrony środowiska *„jest celem państwowości polskiej ujętym w art. 5 Konstytucji. Jest to jedyny przepis konstytucyjny w rozdziale I Konstytucji, który odnosi się do środowiska, przez co nadaje mu rangę ustrojową. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Art. 5 Konstytucji należy traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, zaś pozostałe przepisy z tej dziedziny - umieszczone w rozdziale II Konstytucji - odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji).*

W wyroku o sygn. K 23/05, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą (wyrok z 6 czerwca 2006 r., OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62). W pewnych wypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i

wolności konstytucyjnych. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). **Pojęcie <bezpieczeństwo ekologiczne> należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka** (podkr. wł.). Ochrona środowiska jest jednym z elementów <bezpieczeństwa ekologicznego>, ale zadania władz publicznych są szersze - obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest - nakazane przez art. 5 Konstytucji - kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i n.). W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla - uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby - życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że typowe zadania samorządowe to zadania lokalne, wykonywane w imieniu społeczności danego terenu, zadania ochronne natomiast to zadania realizowane przede wszystkim w interesie całego społeczeństwa. **Wszystkie działania podejmowane przez władze samorządowe powinny zapobiegać kształtowaniu niekorzystnych, z punktu widzenia interesu ogólnonarodowego, lokalnych kwestii w zakresie ekologii** (podkr. wł.). Dlatego należy mieć świadomość, że zdecydowana większość zadań w dziedzinie ochrony środowiska nie będzie miała charakteru lokalnego, mimo że wykonawcą tych zadań będzie samorząd terytorialny. **Realizowane będą one głównie w interesie**

publicznym - ogólnopaństwowym, a dopiero później w interesie publicznym - lokalnym (podkr. wł.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wkroczenie prawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań własnych uzasadnia ponadlokalny charakter gospodarki odpadami (w sprawie K 17/12 Trybunał Konstytucyjny kontrolował zgodność z Konstytucją, między innymi, art. 6d i art. 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ówczesny tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm. - przyp. wł.), *usprawiedliwiający wprowadzenie wymogów, które pozwolą na najbardziej efektywną realizację założeń ustawy oraz ochronę środowiska*” (OTK ZU seria A nr 8/2013, poz. 125).

3. Zarzut niezgodności z art. 217 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 217 Konstytucji, Wnioskodawca podniósł, że zaskarżone przepisy „pozostawiają poza uregulowaniem (ustawowym - przyp. wł.) istotne elementy opłaty miejscowej, dotyczące przedmiotu tej daniny” (uzasadnienie wniosku, s. 45), co pozostaje w niezgodzie z zasadą zupełności aktów regulujących nakładanie danin publicznych, sformułowaną w przepisie Konstytucji stanowiącym powyższy wzorzec kontroli. Wnioskodawca utrzymuje, że „[u]stawa o podatkach odsyła (...) do uregulowania w akcie podustawowym istotnych przesłanek aktualizujących możliwość pobierania opłaty miejscowej, decydujących o jej przedmiocie” (*ibidem*).

Przepis art. 217 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego.

Opłaty, w tym pobierana (ewentualnie) przez jednostki samorządu terytorialnego opłata miejscowa, są kategorią danin publicznych (*vide* - art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)

Oplata jest świadczeniem podobnym do podatku. Właściwością opłaty, pozwalającą odróżnić ją od podatku, jest, o czym wcześniej była mowa, powiązanie z odpowiednim świadczeniem ze strony państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, a więc odpłatność (ekwiwalentność) [vide - uzasadnienie wyroku NSA w sprawie o sygn. akt II FSK 3579/17 oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., w sprawie o sygn. akt K 10/09, OTK ZU seria A nr 6/2011, poz. 56].

Zasada wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., w sprawie o sygn. akt SK 31/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis art. 217 Konstytucji *„statuuje zasadę wyłączności ustawowej w zakresie normowania danin publicznych. Jak wskazuje Trybunał w swoim orzecznictwie, art. 217 Konstytucji należy rozumieć jako wyrażający powinność regulowania 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 (...). Wyliczenie zawarte w tym przepisie nie ma przy tym charakteru wyczerpującego, a to znaczy, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane te tylko sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy jest przede wszystkim zagwarantowanie praw podatnika wobec organów władzy publicznej, jego ochrona przed nałożeniem obowiązków daninowych w trybie niezgodnym z Konstytucją.*

Zasada wyłączności ustawowej odnosi się do wszelkich danin publicznych. Toteż bez względu na to, czy dana regulacja dotyczy podatku, opłaty czy innej daniny publicznej, wymaga się, aby podstawowe elementy tego świadczenia były określone w ustawie. Ustawodawca ma natomiast znaczną

swobodę określania materialnych treści regulacji daninowych, w tym także określania nazw nakładanych danin. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, wyrażona w art. 217 Konstytucji zasada wymaga drogi ustawowej dla uregulowania wymienionych w niej elementów obowiązku daninowego, *<określając materię przewidzianej regulacji, ale nie odnosząc się do jej treści>* (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 217 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005., s. 9). Przepis ten, jako samodzielny wzorzec kontroli nie formułuje więc ograniczeń w kształtowaniu treści obowiązków daninowych. Nie zwalnia to ustawodawcy z przestrzegania innych norm, zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji, z których takie treściowe ograniczenia mogą wynikać, jak chociażby wskazana już wyżej zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji” (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 51).

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 17/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „*należy zauważyć ustabilizowaną tendencję legislacyjną w zakresie regulacji wysokości opłat i podatków lokalnych. Realizując art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, prawodawca określa zazwyczaj w ustawie maksymalną kwotę lokalnego podatku lub opłaty i formułuje zarazem odpowiednie upoważnienie dla właściwego organu do każdorazowego określania i modyfikowania ustawowej kwoty maksymalnej w relacji do różnych czynników faktycznych (zob. przepisy o podatkach i opłatach lokalnych)* [podkr. wł.]. Ponadto w zależności od przedmiotu regulacji oraz stopnia jej ingerencji w prawa jednostki prawodawca różnicuje zazwyczaj zakres przedmiotowy gminnej regulacji. Wysokość podatków i opłat może być ustalana na podstawie ustawowych kwot, widełek lub algorytmów odsyłających do zdarzeń prawnie relewantnych i danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia opłaty w ustawie. *Należy*

bowiem uwzględnić rozróżnienie między daninami publicznymi o charakterze podatkowym i niepodatkowym. Ma ono istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji (podkr. wł.). Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że - w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym - przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W wyrokach o sygn. U 4/98 oraz K 10/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne, pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki” (op. cit.).

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[z] zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego wynika, że wypadki, w których w ustawach daninowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji (...). Jako że w praktyce nie jest możliwe, by w ustawach podatkowych regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego, istnieje konieczność korzystania z upoważnień ustawowych. Trybunał podkreślił jednak, że jest to dopuszczalne jedynie w zakresie niewyłączonym przez art. 217 Konstytucji. Elementy, które obligatoryjnie muszą być określone w ustawie, są *expressis verbis* wymienione w tym przepisie konstytucyjnym. Trybunał wskazywał także, że art. 217 Konstytucji pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji w tym znaczeniu, iż - nie uchylając jego zastosowania w prawie podatkowym - ustanawia dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych” (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100).

Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1,

ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie naruszyły konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego.

Przed wszystkim przepisy te, o czym wcześniej była mowa, nie naruszyły standardu, wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dla przypomnienia, warunkiem wprowadzenia opłaty miejscowej na danym terenie, dostatecznie ograniczającym nadmierną swobodę regulacyjną Rady Ministrów, jest występowanie „korzystnych właściwości klimatycznych”, przez które należy rozumieć minimalne warunki klimatyczne związane z jakością powietrza, w rozumieniu przepisów dotyczących ochrony środowiska (oraz zachowanie w danej miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych).

Do uregulowania w akcie wykonawczym przekazano jedynie doprecyzowanie pojęcia „minimalne warunki klimatyczne”, co wynika ze specyfiki regulowanej opłaty, której wprowadzenie zostało uzależnione od przesłanki „korzystnych” dla człowieka warunków klimatycznych, dającej się zidentyfikować wyłącznie na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Oznacza to, że bezpośrednio w ustawie zostały uregulowane wszystkie istotne, z punktu widzenia art. 217 Konstytucji, elementy konstrukcji opłaty miejscowej.

W ustawie określono również maksymalną wysokość dziennych stawek opłaty miejscowej oraz zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe od tej opłaty.

W art. 19 pkt 1 lit. b i c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określono górne granice stawek kwotowych tej opłaty odrębnie dla miejscowości o „korzystnych właściwościach klimatycznych” oraz miejscowości posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej, formułując zarazem w art. 20 tejże ustawy odpowiednie upoważnienie dla właściwego organu do corocznego określania i modyfikowania owych górnych stawek w relacji do wskaźnika cen towarów i usług.

Z kolei, w art. 17 ust. 2 i 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określono zwolnienia podmiotowe od opłaty miejscowej, zaś w art. 19 pkt 3 tejże ustawy upoważniono radę gminy do wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie zwolnień przedmiotowych.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są zgodne z art. 217 Konstytucji.

II. Zarzuty Wnioskodawcy sformułowane pod adresem § 2 pkt 1 rozporządzenia RM.

1. Zarzut niezgodności z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą proporcjonalności oraz z art. 167 i art. 168 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia RM narusza konstytucyjny standard proporcjonalności przez to, że nazbyt szeroko wytycza granice stref, w których należy oceniać spełnienie wymogu dopuszczalnego poziomu niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, obejmując obszar kilku powiatów lub całego województwa, co powoduje, że 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” (uzasadnienie wniosku, s. 39).

Argumenty Wnioskodawcy, mające przemawiać za niezgodnością § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą proporcjonalności, są identyczne jak argumenty Wnioskodawcy mające

uzasadniać niezgodność § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z art. 167 i art. 168 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy, zachowanie wymogów wprowadzenia opłaty miejscowej, w tym minimalnych warunków klimatycznych, powinno być oceniane wyłącznie w odniesieniu do konkretnej miejscowości.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Rada Miasta Zakopane kwestionuje przesłankę minimalnych warunków klimatycznych w postaci zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi. Wskazuje na to wyraźne powołanie w *petitum* wniosku przepisu **pkt 1** w § 2 rozporządzenia RM (uwaga ta odnosi się do pozostałych zarzutów Wnioskodawcy pod adresem § 2 pkt 1 rozporządzenia RM). Druga przesłanka „minimalnych warunków klimatycznych”, w postaci dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, nie została objęta zarzutem Wnioskodawcy.

Zarzuty Wnioskodawcy nie mają jednak związku z treścią normatywną § 2 pkt 1 rozporządzenia RM.

Z uzasadnienia wniosku wynika bowiem, iż Rada Miasta Zakopane **w istocie kwestionuje definicję „strefy”, w której dokonuje się oceny jakości powietrza**, nie zaś wymóg dokonywania oceny jakości powietrza w strefach.

Ponadto Wnioskodawca nie kwestionuje tej zawartości treściowej § 2 pkt 1 rozporządzenia RM, która dookreśla pojęcie „minimalne warunki klimatyczne” jako zachowanie na terenie strefy, na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi.

Zarzut Wnioskodawcy sprowadza się zatem do stwierdzenia, że strefa - jako „pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji” (art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska) - **została określona nazbyt szeroko.**

Inaczej mówiąc, Wnioskodawca twierdzi, że nieadekwatność do zakładanych celów i, w konsekwencji, niezgodność z zasadą proporcjonalności, wynikająca z art. 2 Konstytucji, a także niezgodność z art. 167 i art. 168 Konstytucji, powoduje regulacja nazbyt szeroko określająca terytorium strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza.

„Adekwatne” według Rady Miasta Zakopane, a tym samym zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, a także nienaruszające standardów określonych w art. 167 i art. 168 Konstytucji, byłoby ograniczenie wielkości strefy, w której ocenia się jakość powietrza, **wyłącznie do obszaru jednej miejscowości** (w tym konkretnym przypadku - tylko do granic miasta Zakopane).

Tymczasem definicję strefy, do której zalicza się miasto Zakopane, zawiera art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska, nie zaś - zaskarżony przez Wnioskodawcę - przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia RM.

Wobec art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska Rada Miasta Zakopane nie wyraziła jednak woli poddania go kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Świadczy o tym przedmiot zaskarżenia wyznaczony przez Radę Miasta Zakopane w uchwale z dnia 24 listopada 2016 r. (nr XXVII/437/2016) w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W wyżej wskazanym zakresie (w zakresie badania zgodności art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 167 i art. 168 Konstytucji) „wniosek” nie pochodziłby jednak od podmiotu uprawnionego, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. To zaś stanowi, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podstawę umorzenia postępowania w tymże zakresie, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Niezależnie od tego trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny merytorycznej trafności i celowości przyjętych rozwiązań

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

- 1) klimatyczne;
- 2) krajobrazowe;
- 3) umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

5. Rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4, w których pobiera się opłatę miejscową.”.

Obowiązujące brzmienie tego przepisu zostało przyjęte w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1045 ze zm.) [dalej: ustawa zmieniająca z dnia 25 czerwca 2015 r.].

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z dnia 25 czerwca 2015 r., to jest **przed dniem 1 stycznia 2016 r.**, przepis art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych brzmiał następująco:

„Art. 17. 1. **Opłata miejscowa jest pobierana** (podkr. wł.) 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,
- 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 651 i 742)
- **za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach** (podkr. wł.).

1a. **Opłata uzdrowiskowa jest pobierana** (podkr. wł.) od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie

czy też do oceny zasadności polityki rządu w dziedzinie kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz - co w tym przypadku ma istotne znaczenie - w dziedzinie ochrony środowiska, jak też do rozstrzygania konkretnych sporów dotyczących celowości zmian. **Czym innym jest kontrola celowości zamierzenia, a czym innym kontrola jego zgodności z Konstytucją.**

Z przedstawionego przez Radę Miasta Zakopane uzasadnienia wniosku wynika (Wnioskodawca źródeł niezgodności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z art. z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 167 i art. 168 Konstytucji upatruje w zmianie [powiększeniu] stref, w których bada się jakość powietrza), że mamy do czynienia z zarzutami wymagającymi nowej oceny faktów, nie zaś odnoszącymi się do sfery normatywnej.

W związku z tym należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny **nie jest powołany do oceny sposobu rządzenia**. Uznanie, czy pominięto konkretne interesy lokalne, czy dokonane rozstrzygnięcie - oparte na prawie - było właściwe, czy skutki negatywne przeważają nad pozytywnymi, czy też odwrotnie - pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 37/06, OTK ZU seria A nr 4/2009, poz. 47).

2. Zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zdaniem Wnioskodawcy, § 2 pkt 1 rozporządzenia RM (oraz przepisy, do których regulacja ta odsyła) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ponieważ „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 **miejsowościach 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 **miejsowościach 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” (uzasadnienie wniosku, s. 47 - 48).

Na wstępie należy odnieść się do rozbieżności w oznaczeniu wzorca kontroli § 2 pkt 1 rozporządzenia RM, występującej pomiędzy *petitum* wniosku a uzasadnieniem wniosku.

Otóż w *petitum* wniosku Rada Miasta Zakopane jako jeden z ustawowych wzorców kontroli § 2 pkt 1 rozporządzenia RM wskazała ust. 4 w art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podczas gdy w uzasadnieniu wniosku konfrontuje wskazany przepis rozporządzenia RM już tylko z ust. 4 pkt 1 w art. 17 powołanej ustawy.

Wskazaną rozbieżność należy jednak potraktować jako oczywistą omyłkę Wnioskodawcy, którego intencją jest przecież wykazanie niezgodności z ustawą przepisu rozporządzenia, który dookreśla **wyłącznie warunki klimatyczne**,

zatem warunki, wymienione w **art. 17 ust. 4 pkt 1** ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Z argumentami Wnioskodawcy, mającymi przemawiać za niezgodnością § 2 pkt 1 rozporządzenia MS z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, **nie można się zgodzić.**

Wprawdzie jeden z przepisów zawierających upoważnienie do wydania rozporządzenia RM - art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - rzeczywiście wskazuje, że niezbędny wymóg wprowadzenia opłaty miejscowej w postaci „korzystnych właściwości klimatycznych” **ma spełniać miejscowość, a nie strefa**, do której ta miejscowość jest zaliczana, ale jednocześnie ustawodawca zgodził się na to, aby Rada Ministrów, określając minimalne warunki klimatyczne, uwzględniła **zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych**, a zatem aby Rada Ministrów **sama wybrała kryterium owego zróżnicowania.**

Ów obowiązek Rada Ministrów wykonała poprzez wskazanie w § 2 pkt 1 rozporządzenia RM, że oceny zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, ze względu na ochronę zdrowia ludzi (oceny jakości powietrza), **dokonyje się w strefach**, zdefiniowanych w art. 87 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska.

Strefa jako kryterium zróżnicowania warunków regionalnych i lokalnych nie jest zatem, jak twierdzi Wnioskodawca, przesłanką pobierania opłaty miejscowej wykreowaną pozaustawowo. Mieści się ona bowiem w zakresie przekazanym przez ustawodawcę do uregulowania w rozporządzeniu.

Jednocześnie odwołanie w § 2 pkt 1 rozporządzenia RM do „stref” **jest merytorycznie uzasadnione**, skoro, zgodnie z ustawą - Prawo ochrony środowiska, oceny jakości powietrza dokonuje się wyłącznie w strefach, zaś wprowadzenie opłaty miejscowej zależy od spełnienia przez daną miejscowość warunków określonych w przepisach o ochronie środowiska, a jednym z „elementów przyrodniczych” środowiska jest powietrze.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w zakresie wskazania stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, tylko konkretyzuje i wykonuje ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, co jednocześnie oznacza, iż przepis ten jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

3. Zarzut niezgodności z art. 217 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy, przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia RM jest niezgodny z art. 217 Konstytucji, ponieważ Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, „określiła przesłanki nakładania danin publicznych”, podczas gdy „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 PrOS. Ustawa o podatkach nie zastrzega takiego wymogu. Tym samym, uznać należy, iż regulacja dotycząca opłaty miejscowej jest niezupełna” (uzasadnienie wniosku, s. 48 - 49).

Zupełność delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia potwierdzono we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska, kontrolując zgodność art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 217 Konstytucji.

Skoro zatem stwierdzono, że w niniejszej sprawie konstytucyjność odpowiednich norm ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wyznaczających zakres normowania rozporządzenia RM, nie może zostać skutecznie zakwestionowana, to okoliczność ta nie jest bez znaczenia dla ostatecznej oceny zgodności § 2 pkt 1 owego rozporządzenia z art. 217 Konstytucji.

Dodatkowo należy podnieść, że, skoro ustawodawca polecił Radzie Ministrów uwzględnić, przy określeniu minimalnych warunków klimatycznych, zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych według swobodnie wybranego kryterium, to wskazanego przez Radę Ministrów w omawianym rozporządzeniu kryterium zróżnicowania w postaci „strefy” nie można uznać, o czym wcześniej była mowa, ani za wykraczające poza delegację ustawową, ani za sprzeczne z, wyrażoną w art. 217 Konstytucji, zasadą wyłączności ustawy w prawie daninowym.

Jeżeli nawet „strefę” (a raczej jej wielkość) uważać za przesłankę opłaty miejscowej, której wprowadzenie musi spełniać formalny wymóg ustawy, to nie można nie dostrzegać, iż „strefę” określa ustawa (ustawa - Prawo ochrony środowiska), a nie rozporządzenie (rozporządzenie RM).

Reasumując, § 2 pkt 1 rozporządzenia RM jest zgodny z art. 217 Konstytucji.

Uzupełniając trzeba podnieść, że Wnioskodawca, w piśmie z dnia 3 marca 2017 r., przyznał, iż w dalszym ciągu systematycznie pobiera opłaty miejscowe oraz że powiększenie terytorium strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza dla miejscowości Zakopane (w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej z dnia 13 kwietnia 2012 r.), „nie miało zasadniczego wpływu na dochody Miasta z tytułu opłaty miejscowej”.

W powołanym piśmie Wnioskodawca wskazał, że w latach 2014 - 2016 wpływy Miasta Zakopane z tytułu opłaty miejscowej wynosiły, odpowiednio, 2.788.366, 30 złotych; 3. 029.086, 37 złotych oraz 3. 720. 907, 66 złotych.

Do pisma z dnia 3 marca 2017 r. Wnioskodawca dołączył uchwałę nr XV/245/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty miejscowej, z której wynika, że jedną z podstaw jej wydania stanowiła nadal obowiązująca **uchwała Nr XXII/250/2008 Rady Miasta Zakopane z dnia 27**

marca 2008 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową.

W związku z tym należy zwrócić uwagę, że w roku 2017 stężenie w powietrzu takich substancji szkodliwych dla zdrowia ludzi jak, między innymi, pyły zawieszone PM10 (pyły o średnicy ziaren do 10 mikrometrów) i PM2,5 (pyły o średnicy ziaren do 2,5 mikrometra) **w strefie małopolskiej przekraczało dopuszczalne normy** (*vide* - opracowana przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie *Ocena jakości powietrza w województwie małopolskim w 2017 roku*, s. 35 i s. 42, <http://www.krakow.pios.gov.pl>).

Z kolei, ze „*Sprawozdania z wykonania budżetu za 2016 rok*” wynika, iż w 2016 r. Miasto Zakopane uzyskało dochody w kwocie 128.656.972, 96 złotych, przy czym dochód z opłaty miejscowej stanowił 2, 89 % dochodów ogółem (dane zawarte na stronie internetowej Miasta Zakopane).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokurator Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego

z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach.

2. Opłaty miejscowej oraz opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się:

- 1) pod warunkiem wzajemności - od członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) od osób przebywających w szpitalach;
- 3) od osób niewidomych i ich przewodników;
- 4) od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową;
- 5) od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.

2a. Od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej.

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) krajobrazowe;
- 3) umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

5. Rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4, w których pobiera się opłatę miejscową.”.

W uzasadnieniu dokonanej zmiany stwierdzono, że „nowe brzmienie (...) art. 17 ust. 1 i 1a (...) wprowadza możliwość fakultatywnego poboru przez gminy opłat lokalnych: (...) miejscowej i uzdrowiskowej. **W niektórych gminach opłaty te mają marginalne znaczenie, mimo to gminy są zobowiązane do ich poboru, co często generuje koszty (pobór ww. opłat najczęściej odbywa się w drodze inkasa)** [podkr. wł.]. Rozwiązanie przyjęte od 2007 r. polegające na zastąpieniu podatku od posiadania psów fakultatywną opłatą zadowoliło zarówno gminy, które chciały ją pobierać, jak i gminy, które zrezygnowały z jej poboru. Zasadne zatem wydaje się rozszerzenie zasady fakultatywności wprowadzenia opłat na pozostałe opłaty lokalne. Należy podkreślić, że wpływy z tych opłat nie są brane pod uwagę przy wyliczaniu kwot subwencji ogólnej dla gmin. Ponadto proponuje się doprecyzowanie przepisów dotyczących poboru opłaty uzdrowiskowej i miejscowej, tak, aby opłaty te były pobierane za każdą rozpoczętą dobę pobytu, przy utrzymaniu zasady, że pobiera się je od osób fizycznych przebywających w danej miejscowości dłużej niż dobę” (Sejm VII kadencji, druk nr 2656, uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, s. 28).

W łączności normatywnej z art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w zakresie opłaty miejscowej, pozostają przepisy art. 19 pkt 1 lit. b i c i pkt 2 - 3, art. 20 oraz art. 20a ust. 1 tejże ustawy, które brzmią następująco:

„Art. 19. Rada gminy, w drodze uchwały:

1) określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że:

(...)

b) stawka opłaty miejscowej w miejscowościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć 1,67 zł dziennie,

c) stawka opłaty miejscowej w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej nie może przekroczyć 2,40 zł dziennie,

(...);

2) może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej;

3) może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych;”;

„Art. 20. 1. Górne granice stawek kwotowych określone w art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 19 pkt 1, obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 1, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.

3. Wskaźnik cen, o którym mowa w ust. 1, ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza.”;

„Art. 20a. 1. W przypadku nieuchwalenia stawek podatków lub opłat lokalnych, o których mowa w art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 19 pkt 1 lit. a - d, stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy, z zastrzeżeniem ust. 2.”.

W komentarzu do obowiązującego art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych P. Boroszowski i K. Stelmaszczyk stwierdzili, między innymi, że