



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 maja 2018 r.

Pozycja 105

POSTANOWIENIE z dnia 3 kwietnia 2018 r. Sygn. akt Tw 25/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku 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 (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844, 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 art. 2 w zakresie zasady proporcjonalności, art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

nadać wnioskowi dalszy bieg.

UZASADNIENIE

1 grudnia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Miasta Zakopane o zbadanie zgodności art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) z art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji, a także o zbadanie zgodności § 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 w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej), z art. 2 w zakresie zasady proporcjonalności, art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zarządzeniem z 22 lutego 2017 r. Trybunał Konstytucyjny wezwał wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, braków formalnych wniosku przez: po pierwsze, wyjaśnienie, w jaki sposób art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych narusza art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji oraz doprecyzowanie, które jednostki redakcyjne art. 167 Konstytucji zostały naruszone;

po drugie, wyjaśnienie, w jaki sposób § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową narusza art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz doprecyzowanie, które jednostki redakcyjne art. 167 Konstytucji zostały naruszone; po trzecie, wyjaśnienie, w jaki sposób § 2 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej narusza art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; po czwarte, przedstawienie 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; po piąte, wykazanie, 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; po szóste, doręczenie czterech kopii wskazanych we wniosku załączników.

W piśmie do Trybunału, złożonym 6 marca 2017 r., wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywanym wnioskiem nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie u.o.t.p. TK, to wstępne rozpoznanie tego wniosku określają jej przepisy.

2. Na podstawie art. 61 ust. 1 u.o.t.p. TK wniosek złożony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał – w składzie jednego sędziego – bada, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji), czy spełnia wymagania formalne (art. 47-48 u.o.t.p. TK) oraz czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania.

Jak ustalił Trybunał, wniosek został wniesiony przez Radę Miasta Zakopane, a zatem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Rada Miasta Zakopane wyraziła swoją wolę w uchwale z 24 listopada 2016 r. (uchwała nr XXVII/437/2016; dalej: uchwała). Uchwała Rady określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wyznaczonym w złożonym wniosku (§ 1 uchwały), a także organ powołany do wykonania niniejszej uchwały (§ 3 uchwały). Uchwała wskazuje również pełnomocników do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (§ 2 uchwały). Wątpliwości Trybunału budzi § 1 pkt 2 uchwały stanowiący, że pełny tekst wniosku stanowi załącznik do uchwały. Przepis ten sugeruje, że wniosek został sporządzony najpóźniej w dniu podjęcia uchwały, a to stoi w niezgodzie z datą umieszczoną w treści wniosku, tj. 30 listopada 2016 roku.

Zdaniem Trybunału, wnioskodawca wykazał, że zarówno art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych), jak i § 2 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 w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej) dotyczą spraw objętych zakresem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji), na co wskazuje art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.).

3. Wnioskodawca skarży art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Argumentuje, że art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych „w kontekście zaskarżonych wspólnie ust. 3 i ust. 4 tego przepisu, nie spełnia wymogów sformułowania delegacji ustawowej, pozostawiając do uregulowania w rozporządzeniu niedookreślony zakres spraw, bez wskazania wyczerpujących wytycznych, jednocześnie nie zawierając precyzyjnej regulacji na poziomie ustawowym”. Wnioskodawca dodatkowo uzasadnił, iż art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie chroni przed nadmiernym obostrzeniem wymogów pobierania opłaty miejscowej w akcie podustawowym.

3.1. Art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych został również zaskarżony z art. 167 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że zaskarżone przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych naruszają prawo gmin do pozyskiwania wpływów ze źródeł dochodów, jakimi są opłaty lokalne – opłaty miejscowe. Argumentuje również, że brak precyzyjnej regulacji ustawowej odnoszącej się do możliwości pobierania opłaty miejscowej przekłada się na realny brak określenia w treści ustawy o podatkach i opłatach lokalnych źródła finansowania zadań przypisanych jednostce samorządu terytorialnego. Zdaniem wnioskodawcy, kwestia uregulowania zasad pobierania opłaty miejscowej została przekazana organowi władzy wykonawczej. Ponadto, podnosi, iż w przypadku zaskarżonej regulacji brak stabilności w możliwości pobierania opłaty miejscowej przekłada się na wahania dochodów gmin, za którymi nie podąża odpowiednia zmiana w zakresie zadań w obszarze turystyki.

3.2. Wnioskodawca zaskarżył również art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 168 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi, iż gminy nie mogą – w obliczu zaskarżonej regulacji – realizować prawa do ustalania wysokości i pobierania opłaty miejscowej, która przysługiwałaby im w świetle celu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a który to cel nie może być tymi środkami osiągnięty.

3.3. W przypadku zaskarżenia art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 217 Konstytucji wnioskodawca twierdzi, że regulacja ustawowa stoi w niezgodzie z zasadą zupełności aktów regulujących nakładanie danin publicznych sformułowaną w przepisie Konstytucji stanowiącym powyższy wzorzec kontroli. Zdaniem wnioskodawcy, art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych pozostawia poza uregulowaniem istotne elementy opłaty miejscowej, dotyczące przedmiotu tej daniny. Można stwierdzić, że w związku z tym zarzutem wnioskodawca utrzymuje, że elementy te zostały umieszczone w rozporządzeniu na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4. Wnioskodawca zaskarżył § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady proporcjonalności, z art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji, a także z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4.1. Paragraf 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej podlega zbadaniu pod kątem zgodności z przepisem ustawy zasadniczej konstytuującym zasady wydawania rozporządzeń, jakim jest art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.2. W przypadku zaskarżenia § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej z art. 167 i 168 Konstytucji wnioskodawca przytacza analogiczne argumenty, jak w przypadku przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4.3. Wnioskodawca zaskarżył także § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej z art. 217 Konstytucji. Stwierdził we wniosku, że określenie warunków pobierania tej opłaty powinno nastąpić na poziomie ustawowym. Zdaniem wnioskodawcy, na szczeblu ustawowym powinno również znaleźć się dookreślenie pojęcia „korzystnych właściwości klimatycznych” użytego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wnioskodawca utrzymuje, że przesłanka ta stanowi element przedmiotu opodatkowania opłatą miejscową i, jako taki, powinien stanowić materię ustawową.

4.4. § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej został także zaskarżony z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

4.5. Wnioskodawca twierdzi, że w § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków pobierania opłaty miejscowej organ wykonawczy wykreował nowy wymóg, jaki musi spełniać miejscowość, na terenie której można pobierać opłatę miejscową. Zdaniem wnioskodawcy, regulacja ta zastąpiła regulację ustawową. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, delegacja zawarta w art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych pozwoliła na uregulowanie w akcie wykonawczym jedynie minimalnych warunków klimatycznych, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Pomimo, iż oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wymaga posiadania korzystnych właściwości klimatycznych przez daną miejscowość, a nie przez strefę, na terenie której ta miejscowość jest położona. Zaskarżony przepis rozporządzenia wymaga zaś, aby korzystne właściwości klimatyczne zapewniała cała strefa. Niedopuszczalne było więc, zdaniem wnioskodawcy, określenie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu, że korzystne właściwości klimatyczne muszą panować na terenie całej strefy, w obrębie której położona jest dana miejscowość, w której pobierana jest opłata miejscowa.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.