



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2019 r.

Pozycja 45

POSTANOWIENIE z dnia 3 lipca 2019 r. Sygn. akt K 3/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 lipca 2019 r., 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,
- 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 wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 30 listopada 2016 r. Rada Miasta Zakopane (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 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, oraz

2) § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851; dalej: rozporządzenie RM z 2007 r.), 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 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie spełnia wymogów przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Delegacja ustawowa jest blankietowa. Zakres spraw przekazanych do uregulowania jest niejasny i nieprecyzyjny. Brakuje też szczególnych wytycznych dotyczących treści aktu. Rozporządzenie ma określić m.in. minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie definiują jednak pojęcia „warunki klimatyczne”. Daje to nadmierną swobodę Radzie Ministrów określenia uwarunkowań, jakie powinna spełniać miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową. To że organ wykonawczy może swobodnie ingerować w treść materii ustawowej, jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że konsekwencją powyższego jest niezgodność z art. 167 i art. 168 Konstytucji ze względu na naruszenie prawa gmin do pozyskania wpływów ze źródeł dochodów, jakimi są opłaty lokalne. Podczas wydawania rozporządzenia Rada Ministrów nie jest związana innymi wytycznymi niż konieczność uwzględnienia różnicowań regionalnych i lokalnych danych miejscowości. Wyłącznie w jej gestii znajduje się kreowanie wymogów klimatycznych, jakie ma spełniać miejscowość, w której można pobierać stosowną opłatę. To powoduje, że nie zapewniono gwarancji wprowadzania opłaty w miejscowościach spełniających wymogi ustawowe, tj. mających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe i warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych ogranicza uprawnienia gminy do pozyskania dochodów z tytułu opłat miejscowych.

Przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest niepełny. Nie określono w nim wszystkich istotnych elementów daniny publicznej, co narusza zasadę wyłączności ustawy podczas nakładania danin publicznych (art. 217 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy, przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych powinny obejmować wszystkie istotne elementy obowiązku ponoszenia opłaty miejscowej, tj. przedmiot, podmiot opłaty, granice wysokości tej opłaty. Wbrew tej zasadzie, art. 17 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie zawiera istotnych elementów opłaty miejscowej, dotyczących jej przedmiotu, tj. ustalenia miejscowości, w których opłatę można pobierać.

Wnioskodawca zakwestionował także przepis rozporządzenia RM z 2007 r. określającego minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Odsyła on do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129 poz. 902, ze zm.; dalej: Prawo ochrony środowiska) i rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza.

W ocenie wnioskodawcy, § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji. Granice stref, w odniesieniu do których należy dokonywać oceny jakości powietrza, są wytyczone za szeroko, co utrudnia pobieranie opłaty miejscowej miejscowościom wypoczynkowym i turystycznym. Zdaniem wnioskodawcy, rozporządzenie RM z 2007 r. nieproporcjonalnie ingeruje w uprawnienia gmin, obejmujących miejscowości wypoczynkowe i turystyczne, które nie osiągają wymaganych poziomów jakości powietrza, gdyż znajdują się w strefie, do której należą również zurbanizowane tereny lub gminy niedbające o jakość powietrza.

Zaskarżony przepis rozporządzenia RM z 2007 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, gdyż przewiduje wymogi, które powinna spełniać miejscowość pobierająca opłatę miejscową, niewynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z ustawą, opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach mających m.in. korzystne właściwości klimatyczne. Z rozporządzenia RM z 2007 r. wynika natomiast, że opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach położonych na terenie strefy, która spełniła wymogi jakości powietrza. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie wymaga, by korzystne warunki klimatyczne były spełnione dla całej strefy, na terenie której położona jest miejscowość, ale wyłącznie dla miejscowości, w której ma być wprowadzana opłata miejscowa. Przepisy rozporządzenia nie wykonują ustawy, ale ją zastępują.

Kwestionowane przepisy naruszają gwarancje wynikające z art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji, gdyż ich stosowanie nie zapewnia możliwości pobierania przez gminy opłat miejscowych na terenie miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe. Przepisy te ograniczają samodzielność gmin i pozbawiają je dochodów z opłat miejscowych albo utrudniają pozyskiwanie dochodów z tego źródła. Zaskarżone przepisy odsyłają do przepisów Prawo ochrony środowiska, których założenia są inne niż ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych powinna bez odsyłania do przepisów, których założenia są inne, ustalać adekwatne wymogi dla miejscowości, w których można pobierać opłaty miejscowe. Wprowadzenie pozaustawowych wymogów pobierania opłaty miejscowej narusza art. 217 Konstytucji.

2. 30 maja 2018 r. stanowisko w sprawie zajęła Rada Ministrów: wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 217 Konstytucji,

3) § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. jest zgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, oraz nie jest niezgodny z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Rada Ministrów wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, Rada Ministrów wniosła o odroczenie utraty ich mocy obowiązującej.

Rada Ministrów stwierdziła, że treść delegacji ustawowej, w tym użytego w niej określenia „warunki klimatyczne”, należy interpretować w kontekście, jaki wyznacza art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uszczegółowiony w rozporządzeniu RM z 2007 r. Wskazała też, że zakres znaczeniowy ustawowego pojęcia „korzystne właściwości klimatyczne” obejmuje te elementy, na które powołał się prawodawca w § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. W ocenie Rady Ministrów, jeśli chodzi o wymóg wytycznych, zawarte w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnienie do wydania rozporządzenia nie uchybia Konstytucji. Rada Ministrów wymieniła wytyczne dotyczące treści rozporządzenia zawarte w ustawie. Podkreśliła, że cele przepisów ustawowych powinny być traktowane jako wytyczne.

Rada Ministrów stwierdziła, że art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie określa, w jaki sposób ustala się, czy dana miejscowość ma korzystne warunki klimatyczne. Wnioskodawca nie wykazał, że nie dysponuje źródłami dochodów, które po-

zwaląbyby realizować zadania własne gminy w zakresie turystyki, a stan taki jest spowodowany obowiązywaniem zaskarżonych regulacji. Z tego względu w zakresie zarzutu naruszenia art. 167 Konstytucji postępowanie powinno być umorzone. Rada Ministrów stwierdziła też, że zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli oceny konstytucyjności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. W wypadku regulacji z zakresu prawa daninowego o „uciążliwości” regulacji nie można mówić z perspektywy podmiotu wprowadzającego daninę publiczną.

Rada Ministrów stwierdziła, że zarzut naruszenia art. 168 Konstytucji nie został w sposób dostateczny uzasadniony. Uzasadniając wniosek o odroczenie ewentualnej utraty mocy obowiązującej przepisów, Rada Ministrów wyjaśniła, że jednostki samorządu terytorialnego nie powinny być „zaskakiwane modyfikacją struktury źródeł ich dochodów w okresie realizacji aktualnego budżetu”.

3. Pismem z 31 lipca 2018 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że:

1) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,

2) § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. jest zgodny z:

a) art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,

b) art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania.

Prokurator Generalny stwierdził m.in., że sformułowany przez wnioskodawcę zarzut niedostatecznego określenia w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu przez użycie w zaskarżonych przepisach nieostrego wyrażenia „minimalne warunki klimatyczne” nie jest trafny. Wyrażenie to należy interpretować 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. W tym wypadku konieczna jest wykładnia systemowa. Przez „minimalne warunki klimatyczne” należy 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 dodatkowych dochodów). Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżona regulacja zawiera „wyczerpujące wytyczne”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. w zakresie wskazania stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, tylko konkretyzuje i wykonuje ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, co jednocześnie znaczy, że przepis ten jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W ocenie Prokuratora, brak skutecznego zakwestionowania konstytucyjności odpowiednich norm ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wyznaczających zakres normowania rozporządzenia Rady Ministrów z 2007 r., nie jest bez znaczenia dla ostatecznej oceny zgodności § 2 pkt 1 rozporządzenia RM z 2007 r. z art. 217 Konstytucji.

4. Pismem z 5 października 2018 r., stanowisko zajął Marszałek Sejmu: wniósł w imieniu Sejmu RP o stwierdzenie, że art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

W ocenie Marszałka Sejmu, opłata miejscowa jest daniną o charakterze podatku. Marszałek Sejmu stwierdził, że z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w szczególności z art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 17 ust. 3 nie wynika, jaki zamiar towarzyszył ustawodawcy odnośnie do przyjęcia konkretnej koncepcji opłaty miejscowej i zakresu delegacji prawodawczej. Marszałek wywodził w szczególności, że nie można ustalić, w jaki sposób konieczność uwzględnienia przez Radę Ministrów zróżnicowania warunków regionalnych i lokalnych (art. 17 ust. 3) przekłada się na pojęcie minimalnych warunków klimatycznych, których uregulowanie w rozporządzeniu zostało powierzone Radzie Ministrów (art. 17 ust. 4 pkt 1). W ocenie Marszałka Sejmu, związku pomiędzy dwoma pojęciami, tj. pojęciem „zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych” i pojęciem „warunki klimatyczne”, nie można określić odwołując się do celu, jakiemu służyć ma opłata miejscowa. W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że o charakterze opłaty miejscowej przesądzone nie w ustawie, ale w rozporządzeniu. Mając na względzie art. 92 Konstytucji, władza ustawodawcza nie może delegować swoich kompetencji w tym zakresie na organ władzy wykonawczej. W ocenie Marszałka Sejmu, również sposób określenia wytycznych w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych budzi wątpliwości konstytucyjne. Przede wszystkim, w art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie ujęto innych wytycznych niż zobowiązanie Rady Ministrów do uwzględnienia podczas wydawania rozporządzenia „zróżnicowania warunków regionalnych i lokalnych”. Marszałek Sejmu stwierdził, że biorąc pod uwagę niezgodność zaskarżonego art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji, analiza konstytucyjności z art. 168 i art. 217 Konstytucji jest zbędna. Zbyt szerokie – w stosunku do podnoszonych zarzutów – ujęcie przedmiotu kontroli, przemawia za umorzeniem postępowania w części, która obejmuje art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że uzasadnienie naruszenia art. 167 Konstytucji nie jest wystarczające i w konsekwencji w tym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rada Miasta Zakopane zakwestionowała zgodność:

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 2018 r. poz. 1445 ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) z art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji,

2) § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851; dalej: rozporządzenie RM z 2007 r.), z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, art. 92 ust. 1, art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Po dokonaniu analizy wniosku oraz pism procesowych pozostałych uczestników postępowania, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Trybunał dostrzegł problem niespójności w systemie prawa polegający na niejasnej konstrukcji uprawnienia rady gminy do stanowienia opłaty miejscowej. Podczas rekonstrukcji zakresu kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego należy bowiem sięgnąć do przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, i to w aktach różnego szczebla w hierarchii źródeł prawa (ustawie, rozporządzeniach), w tym do aktów z zakresu prawa podatkowego

i prawa ochrony środowiska. Może to negatywnie wpłynąć na możliwość skorzystania przez radę gminy z danej instytucji.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK), Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zakres ten obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wzorca kontroli).

Wskazany w niniejszej sprawie zakres zaskarżenia w powiązaniu z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu wniosku, która – choć nie jest wiążąca – wyznacza *ratio* zainicjowania postępowania przed Trybunałem i pozwala dookreślić problem konstytucyjny wynikający z *petitum* wniosku, świadczą o tym, że prowadzenie postępowania w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne. Przemawiają za tym następujące argumenty:

2. Przede wszystkim wskazane we wniosku wzorce kontroli nie są w pełni adekwatne do treści przepisów będących przedmiotem kontroli. Ocenę taką potwierdza analiza uzasadnienia wniosku, który nie jest spójny z jego *petitum*. Wywody wnioskodawcy świadczą bowiem o tym, że nie kwestionuje on uprawnień rady gminy do wprowadzania opłaty miejscowej. Tymczasem skoro skarży wprost art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który brzmi:

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

1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach (...) – za każdą rozpoczętą dobę pobytu”, to znaczy, że kwestionuje instytucję opłaty miejscowej jako taką. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak co innego. Za pomocą wniosku do Trybunału wnioskodawca chce wzmocnić uprawnienie rady gminy do ustalania opłaty miejscowej, gdyż jego zdaniem, kompetencja ta ma podstawy w przepisach konstytucyjnych.

Między wskazanym przedmiotem kontroli a wzorcami nie istnieje logiczne powiązanie. Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, więc nie można do niego odnosić wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto jeśli wnioskodawca nie kwestionuje samej instytucji nakładania opłaty miejscowej przez radę gminy, to nieadekwatny jest też ten wzorzec kontroli, który stanowi, że „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy” (art. 217 Konstytucji).

3. Trybunał uznał, że podniesione przez wnioskodawcę zarzuty odnośnie do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych powinny być skierowane do innych regulacji prawnych.

Z wniosku wynikało bowiem, że podczas rekonstrukcji uprawnień rady gminy do ustalania opłaty miejscowej głównym problemem było zagadnienie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową w zakresie dotyczącym minimalnych warunków klimatycznych. Warunki te są określone na poziomie rozporządzenia i rozszerzają treść ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wnioskodawca zakwestionował treść minimalnych warunków klimatycznych, które są konkretyzowane w rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska

(Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.; dalej: prawo ochrony środowiska). We wniosku nie został jednak zaskarżony ani art. 87 prawa ochrony środowiska odnoszący się do strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, ani wydane na podstawie tego przepisu (art. 87 ust. 3) rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, mimo że opis tych aktów normatywnych, w szczególności poszczególnych tabel, jest znaczącym elementem uzasadnienia.

Powyższe oznacza, że wnioskodawca wskazał w *petitum* inne przepisy niż te, które stanowią dla niego właściwy problem konstytucyjny. Z tego względu orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne.

4. W kolejnym zarzucie wnioskodawca podniósł niekonstytucyjność art. 17 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia. Przedstawiając treść kwestionowanej normy inicjator postępowania naruszył jednak reguły wykładni, gdyż wyjaśnił treść normy zawartej w akcie wyższego rzędu (ustawie), treściami wynikającymi z aktu niższego rzędu (rozporządzenia).

Ponadto za niewłaściwe i nielogiczne z punktu widzenia celów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym należy uznać uczynienie przez wnioskodawcę art. 17 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w tej samej sprawie przedmiotem kontroli (pkt 1 *petitum* wniosku) i wzorcem kontroli (pkt 2 *petitum* wniosku). Taka praktyka występowała w przeszłości w sprawach inicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednak należy ją ocenić jako brak konsekwencji wnioskodawcy, który z jednej strony chce podważyć dane przepisy ustawowe, a z drugiej pragnie je uczynić punktem odniesienia kontroli przepisów rozporządzeniowych. To podaje w wątpliwość zasadność danej kontroli. Inna jest bowiem argumentacja dotycząca niezgodności z Konstytucją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, a inna niezgodności rozporządzenia z ustawą upoważniającą.

Możliwość uczynienia w tej samej sprawie danych przepisów przedmiotem i wzorcem kontroli prowadzi do relatywizacji postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż utrudnia wskazanie problemu konstytucyjnego będącego przedmiotem tego postępowania.

5. W uzasadnieniu wnioskodawca podkreślił, że reżim ustalania podatków i opłat lokalnych różni się od zasad rządzących prawem ochrony środowiska. Nie można tych modeli regulacji łączyć, gdyż opierają się na innych celach. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, taki sposób podejścia wnioskodawcy do problemu konstytucyjnego odnosi się do żądania dokonywania kontroli poziomej, co pozostaje poza kognicją polskiego sądu konstytucyjnego. Jest to też próba zakwestionowania pewnej koncepcji prawodawczej. To zagadnienie nie może jednak być przedmiotem postępowania przed Trybunałem. Orzekanie w danym zakresie jest niedopuszczalne.

6. Ważnym argumentem za umorzeniem postępowania jest także ten, że całokształt uzasadnienia wniosku świadczy o tym, że rzeczywistym powodem zakwestionowania przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz rozporządzenia wydanego na ich podstawie nie był abstrakcyjny problem wynikający z treści kwestionowanych norm, ale praktyka ich stosowania i to odnosząca się wprost do sytuacji miasta Zakopane.

Licząc na ewentualny wyrok o niekonstytucyjności danych przepisów, wnioskodawca dążył do potwierdzenia legalności swojej uchwały ustalającej opłatę miejscową. Pośrednio chciał zatem usunąć negatywne skutki orzeczenia przez sądy administracyjne, że dana uchwała została wydana z naruszeniem przepisów prawnych.

W ten sposób wnioskodawca poprzez abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa chciał rozwiązać problem nie tyle systemowy, ile konkretnej jednostki samorządu terytorial-

nego. Świadczą o tym takie sformułowania uzasadnienia wniosku jak np. „Dokonywanie corocznych ocen spełnienia wymogów w zakresie jakości powietrza bez uwzględnienia szczególnych uwarunkowań będących przedmiotem zainteresowania miejscowości o walorach klimatycznych i krajobrazowych, krzywdzi miejscowości od lat uznawane za tereny turystyczne i wypoczynkowe” (s. 6 wniosku) lub „Wnioskodawca przytacza treść art. 87 ust. 2 i ust. 3 PrOŚ w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 maja 2012 r. oraz treść wydanego na tej podstawie Rozporządzenia MS w sprawie stref z 2008 r. - mając na względzie należyte wyjaśnienie i uzasadnienie podstaw niniejszego wniosku oraz sytuacji Miasta Zakopane, w odniesieniu do którego Rada Miasta podjęła uchwałę (...) z 2008 r. na podstawie tych przepisów” (s. 7 wniosku).

Wnioskodawca zwrócił uwagę na wątpliwości interpretacyjne skarżonych przepisów (zob. np. s. 40 wniosku). Same wątpliwości co do wykładni poszczególnych rozwiązań prawnych nie są jednak wystarczającym argumentem, by zakwestionować daną regulację przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tymczasem wnioskodawca nie wyjaśnił, w jaki sposób dane wątpliwości interpretacyjne wpływają na naruszenie stosownych przepisów Konstytucji. O niejasności regulacji pisze raczej w kontekście możliwości zastosowania tych przepisów przez miasto Zakopane.

Istotą wątpliwości konstytucyjnych nie było zatem brzmienie lub treść kwestionowanych przepisów, ale sposób skorzystania z nich przez uprawnione podmioty. Wnioskodawca sam zwrócił uwagę, że przepisy te mogą być źródłem ograniczenia (a nawet pozbawienia) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi na niemożność pobierania opłat. Jest to hipoteza, która nie znajduje podstaw w treści czy wykładni zakwestionowanych we wniosku przepisów, ale zależy od określonych okoliczności faktycznych i sfery stosowania prawa, które nie mogą być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w trybie wniosku o hierarchiczną kontrolę zgodności prawa z Konstytucją. To czyni postępowanie w sprawie oceny konstytucyjności danych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz rozporządzenia RM z 2007 r. niedopuszczalnym.

7. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny, choć dostrzegł systemową wadliwość regulacji związanej z ustalaniem opłaty miejscowej, umorzył postępowanie ze względu na sposób sformułowania wniosku i jego uzasadnienie.

Wnioskodawca, formułując zakres zaskarżenia, z jednej strony w sposób nieadekwatny połączył niektóre przepisy z wzorcami kontroli (zob. art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) oraz skierował zarzuty decydujące o istocie problemu konstytucyjnego do niewłaściwych przepisów (zamiast do przepisów związanych z prawem ochrony środowiska, to do przepisów o podatkach i opłatach lokalnych), mimo że w uzasadnieniu wymienił wątpliwe rozwiązania prawne niewskazane w *petitum*.

Ponadto wnioskodawca zakwestionował określony sposób działania prawodawcy, który w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych odwoływał się do przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska. Podważając takie działanie, w istocie wnioskodawca podniósł zarzut wobec określonej koncepcji prawodawczej, która nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca w sposób niekonsekwentny przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uczynił jednocześnie przedmiotem i wzorcem kontroli, co podaje w wątpliwość treść problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

Treść uzasadnienia świadczy też o tym, że wnioskodawca zakwestionował możliwy sposób zastosowania przepisów, co negatywnie wpłynęło na sytuację miasta Zakopanego. Nie podał jednak argumentów za tym, że treść przepisów (a nie ich zastosowanie) naruszyła przepisy Konstytucji dotyczące statusu jednostek samorządu terytorialnego.

Suma powyższych nieprawidłowości odniesiona do wymogów stawianych uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego określonych w art. 47 ust. 2 otpTK spowodowała konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyżej wskazanymi argumentami, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.