

Projekt

z dnia 19 maja 2025 r.

Zatwierdzony przez

**Uchwała
Rady Miasta Zakopane
z dnia 2025 r.
Nr**

**w sprawie wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów z petycją o podjęcie inicjatywy ustawodawczej
w zakresie nowelizacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie
warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać
opłatę miejscową**

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), art. 2 ust.1, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 870), **Rada Miasta Zakopane** uchwała co następuje:

§ 1.

1. Występuje się do Prezesa Rady Ministrów z petycją o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji i zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. z 2007 Nr 249 poz. 1851), w sposób umożliwiający organom tworzącym prawo w jednostkach samorządu terytorialnego, wprowadzenie opłaty miejscowej w miejscowościach, w których nie będzie przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia.
2. Treść petycji stanowi załącznik do niniejszej uchwały.
3. Przesyła się petycję do wszystkich czynnych posłów okręgu wyborczego, w którym znajdują się Gmina Miasto Zakopane z prośbą o zajęcie stanowiska.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Zakopane.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały Nr
Rady Miasta Zakopane
z dnia 2025 r.

Dane podmiotu wnoszącego petycję

Gmina Miasto Zakopane

Adres: 34-500 Zakopane, ul. T. Kościuszki 13

E-Doręczenia: AE:PL-97057-85350-DHVSG-20

Dane podmiotu, do którego wnoszona jest petycja:

Nazwa: **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**

Al.Ujazdowska1/3

00-583 Warszawa

Adres e-Doręczeń: AE:PL-91425-98565-UBWCH-28

PETYCJA W SPRAWIE

wystąpienia do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie **zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobrać opłatę miejscową (Dz.U. z 2007 r. Nr 249 poz. 1851).** Celem niniejszej petycji jest zmiana przepisów rozporządzenia, aby nowo projektowane regulacje umożliwiły, organom tworzącym prawo w jednostkach samorządu terytorialnego, wprowadzenie opłaty miejscowej w miejscowościach, w których nie będzie przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia.

Przedmiotem petycji jest projekt zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. z 2007 r. Nr 249 poz. 1851).

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

Proponowane brzmienie § 2 Rozporządzenia

§ 2. Za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się zachowanie **w miejscowości** dopuszczalnych poziomów:

- 1) niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Dotychczasowe brzmienie § 2 Rozporządzenia

§ 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](#) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.²⁾), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) **w miejscowości** dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Przyjęcie proponowanego brzmienia § 2 rozporządzenia dot. warunków w ww. zakresie nie wywołuje obowiązku modyfikacji art. 87 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. z 2024 r., poz. 54 – dalej określają jako ustawa poś), a jednocześnie pozwoli na zrealizowanie celu, dotyczącego możliwości poboru opłaty miejscowej. W zakresie proponowanych zmian najistotniejsze jest bowiem, aby nowo projektowane regulacje umożliwiły, organom tworzącym prawo w jednostkach samorządu terytorialnego, wprowadzenie opłaty miejscowej w miejscowościach, w których nie będzie przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, przy czym ustalenie tych danych będzie mogło następować na podstawie przekazywanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska rocznych ocen jakości powietrza oraz udostępnionych na Portalu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska map rozkładów przestrzennych.

UZASADNIENIE

W celu umożliwienia radom gmin wprowadzenia opłaty miejscowej w miejscowościach, w których nie będzie przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, wystarczające jest wprowadzenie zmian w § 2 rozporządzenia dot. warunków.

Proponuje się, aby wprowadzić zapis, zgodnie z którym za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się zachowanie w miejscowości dopuszczalnych poziomów:

1) niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;

2) pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Wprowadzenie ww. brzmienia rozporządzenia dot. warunków spowoduje, że:

- nie będzie potrzeby dokonywania modyfikacji art. 87 ust. 1 i 2 ustawy poś,
- możliwe będzie wprowadzenie opłaty miejscowej i wcześniejsze zweryfikowanie w danej miejscowości spełnienia warunków dotyczących minimalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia.

Istotne jest przy tym, że ustalenie ww. danych będzie mogło następować na podstawie przekazywanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska do zarządów województw rocznych ocen jakości powietrza oraz udostępnionych na Portalu Główny Inspektorat Ochrony Środowiska map rozkładów przestrzennych.

1. OBOWIĄZUJĄCE MECHANIZMY STOSOWANIA § 2 PKT 1 ROZPORZĄDZENIA DOT. WARUNKÓW

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U.2023, poz. 70 – dalej określanej jako ustawa o podatkach), Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych. W ust. 4 ww. artykułu wskazano natomiast, że Rada Ministrów w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, określa warunki: klimatyczne, krajobrazowe, a także umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

W rozporządzeniu dot. warunków wydanym na podstawie ww. przepisów ustawy

o podatkach, określono minimalne warunki klimatyczne, krajobrazowe, a także umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. W kontekście przedmiotowej kwestii istotna jest treść § 1 pkt 1 rozporządzenia dot. warunków, gdzie wskazano, że akt ten określa minimalne warunki klimatyczne jakie powinna spełniać miejscowość,

w której można pobierać opłatę miejscową. W § 2 tego rozporządzenia wskazano natomiast, że za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się zachowanie:

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

Analiza ww. § 2 pozwala stwierdzić, że w przepisie tym określono minimalne warunki klimatyczne, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, biorąc pod uwagę następujące dwa parametry: dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu, a także dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że w ww. przepisie postanowiono przyjąć odmienne mechanizmy brane pod uwagę przy ustaleniu dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu a inne w przypadku weryfikacji dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. W przypadku dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu należy bowiem ustalić jaki jest poziom tych substancji na terenie całej strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 poś, na obszarze której położona jest dana miejscowość, w której ma być pobierana opłata miejscowa. Natomiast w przypadku weryfikacji dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych uznano, że powinno być to weryfikowane bezpośrednio w miejscowości, w której ma być pobierana opłata miejscowa.

W literaturze zwraca się uwagę m.in., że oceny i klasyfikacje dotyczą stref, a także, iż strefy pokrywają się z konkretnymi miastami tylko w przypadku aglomeracji (liczba mieszkańców większa niż 250 tysięcy) i miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy¹. Zaznaczono również, że w pozostałych przypadkach obszary stref pokrywają się w przeważającej większości z terenami powiatów². Nawet więc, jeżeli w konkretnej miejscowości stężenie niektórych substancji w powietrzu nie przekroczy dopuszczalnych poziomów, lecz miejscowość ta znajdzie się w strefie, w której dopuszczalne poziomy zostały przekroczone, wprowadzenie opłaty miejscowej nie będzie możliwe³.

¹ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *Podatki i opłaty lokalne*. Komentarz, LEX/el. 2021, art. 17.

² Zob. tabela nr 1, 2, 3 w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza.

³ Szerzej na ten temat zob. R. Dowgier, *Opłata miejscowa*, PPLiFS 2008/6, s. 17–24.

Podkreślono również, że gminy powinny być zainteresowane sporządzaną przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do 30 kwietnia każdego roku klasyfikacją stref oceniającą poziomy substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni⁴. Zwrócono także uwagę, że gminy dysponują dwoma źródłami wiedzy na temat stref, w których przekroczone (lub nie przekroczone) dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu - o niezbędne informacje mogą poprosić: Głównego Inspektora Ochrony Środowiska albo zarząd województwa⁵. Dopiero posiadanie takich informacji (opracowanych przez właściwy organ) pozwala na wprowadzenie opłaty miejscowej⁶.

2. NIEZGODNOŚĆ § 2 PKT 1 ROZPORZĄDZENIA DOT. WARUNKÓW M.IN. Z USTAWĄ ORAZ KONSTYTUCJĄ RP

A) WADLIWOŚĆ § 2 PKT 1 ROZPORZĄDZENIA DOT. WARUNKÓW W ZWIĄZKU Z NARUSZENIEM ZASAD PROPORCJANALNOŚCI, WYŁĄCZNOŚCI USTAWY JAKO FORMY KSZTAŁTUJĄCEJ PODATKI, A TAKŻE PRZEKROCZENIE DELAGACJI USTAWOWEJ

Istnieją poważne podstawy do uznania, że treść § 2 pkt 1 rozporządzenia dot. warunków jest niezgodna z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. – dalej powoływanej jako Konstytucja RP). Wyżej wskazany przepis rozporządzenia dot. warunków wiąże się bowiem z odpowiednimi przepisami ustawy poś (art. 87 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a).

W świetle powyższego, spełnienie minimalnych warunków klimatycznych staje się niemożliwe lub dalece utrudnione nawet dla miejscowości, w których dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi nigdy nie zostały przekroczone. Granice stref, w których należy oceniać spełnienie ww. wymogu zostały bardzo szeroko wytyczone, obejmując obszar kilkunastu powiatów lub całego województwa. Taka regulacja jest nieadekwatna do osiągnięcia założonych przez ustawodawcę celów – utrudniając pobieranie opłaty miejscowej miejscowościom wypoczynkowym i turystycznym, cieszącym się niezanieczyszczonym, wysokiej jakości powietrzem, o ile na terenie strefy, na której są położone, mieszczą się również tereny silnie zurbanizowane lub tereny gmin, które nie szczycą się dbałością o jakość powietrza. Zachowanie poziomów jakości powietrza ocenia się bowiem w odniesieniu do całej strefy, a nie tylko co do danej miejscowości, w której ma być pobierana opłata miejscowa. Z tego względu, uznać należy, że wydając rozporządzenie dot. warunków, Rada Ministrów stanowczo przekroczyła ramy proporcjonalności. Zastosowane tam środki stanowią nieproporcjonalne

⁴ R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, *op.cit.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ Por. wyrok NSA z dn. 26.01.2010 r., sygn. akt II OSK 1873/09, LEX nr 597417.

obciążenie gmin obejmujących miejscowości wypoczynkowe i turystyczne, które bez swojej winy nie zdołają osiągnąć wymaganych poziomów jakości powietrza. Zasadne jest zatem twierdzenie, że zachowanie wymogów wprowadzenia opłaty miejscowej, w tym minimalnych warunków klimatycznych powinno być oceniane wyłącznie w odniesieniu do zainteresowanej miejscowości. Powyższe uzasadnia zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP i wynikającej stąd zasady proporcjonalności.

Wyżej wskazany przepis rozporządzenia dot. warunków jest również niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP bowiem wydane rozporządzenie zastąpiło niejako regulację ustawową, kreując niewynikające z ustawy o podatkach wymogi, które musi spełniać miejscowość pobierająca opłatę miejscową. Ustawa o podatkach nie wspomina o wymogu zachowania jakości powietrza. Nie jest jasne, czy w pojęciu warunki „klimatyczne” mieści się jakość powietrza, czy wyłącznie zjawiska pogodowe. Tym samym, rozporządzenie nie obejmuje przepisów wykonawczych, lecz samo kreuje konstrukcję opłaty miejscowej. Przepisy powyższe naruszają również gwarancje wynikające z art. 167, art. 168 i art. 217 Konstytucji RP, bowiem ich stosowanie nie zapewnia możliwości pobierania przez gminy opłat miejscowych na terenie miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe, w tym posiadają korzystne właściwości klimatyczne. W rozporządzeniu dot. warunków określono, że przez właściwości klimatyczne rozumie się zachowanie odpowiedniej jakości powietrza, zaś w zakresie oceny spełnienia tego warunku odesłano do przepisów ustawy poś. W tym miejscu należy wskazać, że inny jest cel regulacji ustawy poś, a inny regulacji ustawy o podatkach. Jakkolwiek przepisy ustawy poś odnoszą się do całego terytorium kraju i mają na celu zapewnienie jak najlepszej jakości środowiska, w tym powietrza, na terenie RP, to niewątpliwie przepisy ustawy o podatkach odnoszą się wyłącznie do miejscowości turystycznych i wypoczynkowych. Zaskarżone przepisy winny zatem ustalać adekwatne wymogi dla miejscowości, w których można pobierać opłaty miejscowe, bez odsyłania do przepisów, których założenia są zupełnie inne. Czyniąc przesłanki pobierania opłaty miejscowej niemożliwymi do spełnienia nawet dla miejscowości, które spełniają wymogi ustawowe analizowany przepis rozrządzenia dot. warunków oraz przepisów, do których ono odsyła, ograniczają samodzielność gmin, pozbawiając je należnych źródeł dochodów. Jednocześnie wprowadzając pozaustawowe wymogi pobierania opłaty miejscowej zaskarżone przepisy naruszają art. 217 Konstytucji RP wymagający określenia wszystkich przesłanek nałożenia obowiązku uiszczania opłaty miejscowej na poziomie ustawowym.

Przy uznaniu, że jakość powietrza nie mieści się w pojęciu warunków klimatycznych stwierdzić należy, że rozporządzenie dot. warunków kreuje pozaustawową przesłankę pobierania opłaty miejscowej. Według rozporządzenia dot. warunków to nie miejscowość, a cała strefa, w

obrębie której jest ona położona musi spełniać wymogi klimatyczne w zakresie jakości powietrza. Natomiast według ustawy o podatkach powinno się badać wymogi, wyłącznie w odniesieniu do danej miejscowości. Ponadto, odesłanie do przepisów ustawy poś stanowi o nienależytym wykonaniu delegacji ustawowej z art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach, zgodnie z którą to Rada Ministrów powinna w drodze rozporządzenia określić wszystkie minimalne warunki, jakie powinna spełniać w tym wypadku miejscowość. Nieprawidłowym było sformułowanie przepisu rozporządzenia, które odsyła do innych, nieadekwatnych, uregulowań. Należy również uznać, że zaskarżone przepisy nie realizują wytycznych zawartych w delegacji ustawowej, bowiem nie różnicują określonych wymogów w odniesieniu do uwarunkowań regionalnych i lokalnych w odniesieniu do danej miejscowości.

B) WADLIWOŚĆ § 2 PKT 1 ROZPORZĄDZENIA DOT. WARUNKÓW W KONTEKŚCIE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Jak już wyżej wskazano istnieją poważne podstawy uzasadniające twierdzenie, że § 2 pkt 1 rozporządzenia dot. warunków jest sprzeczny z przepisami ustawy, a także Konstytucją RP. Jak już również wcześniej podniesiono wątpliwości co do treści tej regulacji pogłębia odesłanie do przepisów ustawy poś (art. 87 ust. 2).

Wskazówkę interpretacyjną w zakresie ww. odesłania zawiera § 159 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.), zgodnie z którym jest to tzw. odesłanie dynamiczne, tj. odesłanie do obowiązujących przepisów ustawy poś w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego (w przeciwieństwie do odesłania statycznego, które odsyła do przepisów jedynie w określonej ich wersji). Tym samym powstała niedopuszczalna sytuacja, w której nastąpiło odesłanie do przepisu, który już zawiera odesłania (§ 157 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Konkretnie art. 17 ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach odsyła do nienazwanego rozporządzenia, a następnie gdy takie rozporządzenie zostaje w końcu wydane to następuje kolejne odesłanie do następnego aktu (tym razem rangi ustawy) a konkretnie do art. 87 ust. 2 ustawy poś nie pozostaje w jakimkolwiek związku, jeżeli chodzi o przedmiot regulacji z ustawą o podatkach.

W konsekwencji, jeżeli w wyniku dokonanej oceny okaże się, że dana miejscowość położona jest na terenie obszaru sklasyfikowanego jako strefa, w której przekroczone są poziomy dopuszczalne substancji, wówczas zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia dot. warunków na terenie tej miejscowości gmina nie może pobierać opłaty miejscowej. Podkreślenia przy tym wymaga, że

oceny poziomów substancji w danej strefie dokonuje się za rok poprzedni, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku (art. 89 ust. 1 ustawy poś). Wykaz stref znajduje się załączniku do ustawy poś pn. Strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, oraz ich nazwy, kody i obszary.

3) PROJEKTOWANE KIERUNKI ZMIAN § 2 PKT 1 ROZPORZĄDZENIA DOT. WARUNKÓW

Mając na uwadze, że obecne brzmienie w § 2 pkt 1 rozporządzenia dot. warunków budzi poważne wątpliwości co do zgodności z prawem, o czym była mowa wcześniej, należy określić kierunek zmian, której powinien podlegać ww. przepis rozporządzania dot. warunków. Powinien być on związany z analizą przepisów ustawowych, które kształtują konstrukcję tej należności wynikające przede wszystkim z ustawy o podatkach.

Sposób określenia minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, zależy oczywiście od istoty tej opłaty. Została ona wyrażona w treści art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach, gdzie wskazuje się, że opłatę tą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach.

W art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach określa się minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W ust. 4 ww. artykułu wskazano natomiast, że Rada Ministrów w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, określa warunki: klimatyczne, krajobrazowe, a także umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych.

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

Ponadto, za korzystne właściwości klimatu z pewnością należy uznać właściwości lecznicze, o których mowa w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1420 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 9 tej ustawy, przez właściwości lecznicze klimatu należy rozumieć czynniki atmosferyczne sprzyjające zachowaniu zdrowia, leczeniu lub łagodzeniu skutków lub objawów chorób. Jeżeli dany obszar posiada klimat o właściwościach leczniczych może być mu nadany status uzdrowiska (art. 34 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). W miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ww. ustawie, rada gminy również może wprowadzić opłatę miejscową (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach).

Niemniej, z racji wyodrębnienia w art. 17 ustawy o podatkach miejscowości posiadających korzystne właściwości klimatyczne oraz miejscowości uzdrowiskowych, należy uznać, że te pierwsze nie muszą posiadać klimatu o właściwościach leczniczych. Właściwości klimatyczne tych miejscowości powinny zatem wykazywać inne korzyści dla przebywających tam osób.

Warto w tym miejscu podkreślić, że zastosowanie mechanizmów znajdujących swój wyraz w § 2 rozporządzenia dot. warunków powinien doprowadzić do sytuacji, w której badając spełnienie obydwu ww. parametrów niezbędnych do potwierdzenia istnienia określonych minimalnych warunków klimatycznych tj. dopuszczalny poziom niektórych substancji w powietrzu, a także dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych, można było zrealizować ograniczając się do badania tych parametrów wyłącznie na obszarze miejscowości, w których ma być pobierana opłata miejscowa.

4. MECHANIZM STOSOWANIA PROJEKTOWANEGO § 2 PKT 1 ROZPORZĄDZENIA DOT. WARUNKÓW

Wprowadzenie modyfikacji § 2 pkt 1 rozporządzenia dot. warunków, o których mowa na wstępie, doprowadzi do sytuacji, w której będzie istniała możliwość wprowadzenia i pobierania opłaty miejscowej w tych miejscowościach, w których nie będzie przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia, przy czym ustalenie tych danych będzie mogło następować na podstawie przekazywanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska rocznych ocen jakości powietrza oraz udostępnionych na Portalu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska map rozkładów przestrzennych. Twierdzenie to znajduje odzwierciedlenie w następujących spostrzeżeniach.

W świetle art. 89 ust. 1 ustawy poś Główny 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;
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.

Zgodnie natomiast z art. 89 ust. 1a ustawy poś wyniki oceny oraz klasyfikację stref, o których mowa w ust. 1, Główny Inspektor Ochrony Środowiska niezwłocznie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz zarządowi województwa. Jeżeli ocena wykazała przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym liczba mieszkańców jest większa niż 100 000, Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje niezwłocznie wyniki tej oceny także prezydentowi tego miasta.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główny Inspektor Ochrony Środowiska dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni, a następnie dokonuje klasyfikacji stref, dla każdej substancji odrębnie, według określonych kryteriów. Wyniki ocen dla danego województwa są natomiast niezwłocznie przekazywane zarządowi województwa. Główny Inspektor Ochrony Środowiska dokonuje również zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju.

Podnieść należy, że obowiązek wykonywania rocznej oceny jakości powietrza w strefach wynika z przepisów prawa Unii Europejskiej implementowanych do prawa krajowego. Najważniejsze obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące oceny jakości powietrza wynikają z następujących aktów prawnych:

- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 54),
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 845),
- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie
- dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. z 2020 r., poz. 2279, z późn.

zm.),

- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Dz. U. z 2022 r., poz. 2430),
- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 lutego 2023 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. z 2023 r., poz. 350),
- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet” (Dz. U. z 2020 r., poz. 2386),
- ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 425).

Jak wynika z uzyskanej przez Burmistrza Miasta Zakopane odpowiedzi na petycję (DPN-WJP.053.1.2024.AR 3453436.14123407.11429904) z dnia 16.01.2025 r. w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowelizacji ustawy poś oraz rozporządzenia dot. warunków (dalej określanej jako odpowiedź na petycję), Sekretarz Stanu Krzysztof Bolesta w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, wskazał że Główny Inspektor Ochrony Środowiska dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni, a następnie dokonuje klasyfikacji stref, dla każdej substancji odrębnie, według określonych kryteriów. W odpowiedzi na petycję wskazano także, że załącznik do ustawy poś zawiera następujące grupy stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza w Polsce:

- aglomeracje o liczbie mieszkańców powyżej 250 tysięcy,
- miasta o liczbie mieszkańców powyżej lub zbliżonej do 100 tysięcy,
- pozostały obszar województwa niewchodzący w skład wyżej wspomnianych aglomeracji i miast.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska podniosło również, że w przekazywanych do zarządów województw corocznie wyników ocen jakości powietrza znajduje się zestawienie sytuacji przekroczeń w województwie w postaci załącznika. Wskazano także, że w załączniku tym, znajdują się m.in. gminy (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie), na obszarze których wystąpiło przekroczenie norm jakości powietrza oraz statystyki stężeń dla wybranych zanieczyszczeń w gminach danego województwa. Ministerstwo podnosi także, że w zestawieniu uwzględniona jest jednocześnie informacja na temat obszarów przekroczeń poziomu dopuszczalnego i docelowego w postaci map i zestawień tabelarycznych, wraz z obliczoną powierzchnią obszaru przekroczenia w danej gminie i liczbą ludności zamieszkującą ten obszar przekroczeń.

W odpowiedzi na petycję wskazano również, że wyniki klasyfikacji stref są podstawą do przygotowania i aktualizacji programów ochrony powietrza, które określają działania naprawcze na rzecz poprawy jakości powietrza w danej strefie. Klasyfikacji stref dokonuje się dla każdego zanieczyszczenia oddzielnie, na podstawie jego stężeń występujących w rejonach, gdzie stężenia te są najwyższe na obszarze strefy.

W tym miejscu bardzo istotne są również następujące spostrzeżenia podniesione przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska:

- zaliczenie strefy do klasy C (stwierdzone przekroczenie norm jakości powietrza) nie oznacza, że jakość powietrza na terenie całej strefy nie spełnia określonych kryteriów,
- występowania przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, można uzyskać na podstawie przekazywanych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska do zarządów województw rocznych ocen jakości powietrza oraz udostępnionych na Portalu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska map rozkładów przestrzennych⁷,
- z pobranej mapy można odczytać, czy zostały na danym obszarze przekroczone normy jakości powietrza dla poszczególnych zanieczyszczeń.

Jak wynika ze wskazanych wyżej przepisów i wynikających z nich mechanizmów istnieje możliwość ustalenia, dla każdej miejscowości w Polsce dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska. Daje to z kolei podstawę do weryfikacji spełniania warunków umożliwiających wprowadzenia i realizację opłaty miejscowej w świetle zaproponowanego wyżej brzmienia § 2 pkt 1 rozporządzenie dot. warunków. Zgodnie z tym przepisem za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się bowiem zachowanie w miejscowości dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Powyższe rozważania znajdują swój wyraz w praktyce. Można to wykazać na przykładzie informacji dotyczących czystości powietrza, które dotyczą Województwa Małopolskiego. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 89 ustawy poś Główny Inspektor Ochrony Środowiska wykonał przedstawiając ocenę jakości powietrza m.in. za rok 2023. Na tej podstawie dokonał klasyfikacji stref w województwie małopolskim. Ocenie podlegały zanieczyszczenia, dla których w prawie krajowym i w dyrektywach unijnych określono normatywne stężenia w postaci poziomów dopuszczalnych/docelowych/celu długoterminowego w powietrzu, ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin. Wyniki oceny w postaci raportu pt. „Roczna ocena jakości powietrza w

⁷ Wyniki rocznych ocen jakości powietrza dla poszczególnych zanieczyszczeń objętych oceną, w postaci map rozkładów przestrzennych (warstw shp), są udostępnione na Portalu GIOŚ: Jakość powietrza w zakładce *Mapy i podzakładce Ocena jakości powietrza*: <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/maps/modeling>

województwie małopolskim. Raport wojewódzki za rok 2023⁸ został przekazany Zarządowi Województwa Małopolskiego. W załączniku do tego dokumentu znalazły się zestawienia sytuacji przekroczeń w województwie małopolskim w 2023 roku⁹. Znajduje się tam m.in. ocena jakości powietrza pod kątem ochrony zdrowia ludzi, która zawiera informacje dotyczące zanieczyszczeń w zakresie:

- dwutlenku azotu (NO₂), Typ normy: poziom dopuszczalny [źródło: GIOŚ]
- pyłu zawieszonego PM₁₀, Typ normy: poziom dopuszczalny [źródło: GIOŚ]
- B(a)P w pyłe zawieszonym PM₁₀, Typ normy: poziom docelowy [źródło: GIOŚ]
- ozonu (O₃), Typ normy: poziom celu długoterminowego [źródło: GIOŚ]

Informacje te są podane przy uwzględnieniu i podaniu następujących informacji:

- danej strefa, w tym przypadku małopolskiej,
- obszaru przekroczenia np. gminy: Sucha Beskidzka, Nowy Targ, Maków Podhalański,
- wskazaniem opis obszaru przekroczenia np. przekroczenie wystąpiło na terenie gmin: Sucha Beskidzka, Nowy Targ, Maków Podhalański,
- głównej przyczynie przekroczenia np. oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków.

Istotne jest również, że w dokumencie tym znajduje się:

- zestawienie gmin na obszarze których wystąpiło przekroczenie, w tym przypadku znajdujących się w województwie małopolskim dla roku 2023,
- statystyki stężeń dla wybranych zanieczyszczeń w gminach województwa małopolskiego zestawione na podstawie wyników obiektywnego szacowania wykonanego w oparciu o wyniki modelowania jakości powietrza dla roku 2023 wykonanego przez IOŚ-PIB, gdzie kolorem czerwonym oznaczono gminy, na których obszarach wystąpiło przekroczenie wraz z zaznaczeniem statystyk dla przekroczonego zanieczyszczenia.

⁸ <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/rwms/publications/card/2012>

⁹ file:///Users/mariuszpolawski/Downloads/Roczna%20ocena%20jako_ci%20powietrza%20w%20wojew%C3%B3dztwie%20ma_opolskim.%20Raport%20wojew%C3%B3dzki%20za%20rok%202023.pdf