

37/4/A/2007

**WYROK**

z dnia 2 kwietnia 2007 r.

**Sygn. akt SK 19/06\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Marian Grzybowski

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2007 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

1) dwóch skarg konstytucyjnych Bożeny Kasprovicz-Ulachy i Henryka Ulachy o zbadanie zgodności art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.) z:

– art. 2 w związku z art. 84, art. 217 i art. 168 Konstytucji,

– art. 168 w związku z art. 217 i art. 84 Konstytucji,

– art. 88 w związku z art. 2 Konstytucji,

– art. 32 ust. 1 Konstytucji,

– art. 84 i art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji,

2) skargi konstytucyjnej Krystyny Dobrzyckiej o zbadanie zgodności art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741), w brzmieniu zmienionym przez art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) i obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), oraz art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z art. 64 ust. 3, art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, z 2001 r. Nr 129, poz. 1447 i Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 126, poz. 1070, Nr 130, poz. 1112, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1682 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 1, poz. 15, Nr 80, poz. 717, 720 i 721, Nr 96, poz. 874, Nr 124, poz. 1152, Nr 162, poz. 1568, Nr 203, poz. 1966 i Nr 217, poz. 2124 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 39, Nr 19, poz. 177, Nr 91, poz. 870 i Nr 92, poz. 880), w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 lutego 2000 r. do dnia 21 września 2004 r.:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 kwietnia 2007 r. w Dz. U. Nr 69, poz. 468.

**a) jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 3, art. 88, art. 168 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**b) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji przez to, że narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Bożena Kasprowicz-Ulacha i Henryk Ulacha pismem z 26 sierpnia 2005 r. wnieśli skargę konstytucyjną, w której zarzucili, że art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa) jest niezgodny z:

- art. 2 w związku z art. 84, art. 217 i art. 168 Konstytucji,
- art. 168 w związku z art. 217 i art. 84 Konstytucji,
- art. 88 w związku z art. 2 Konstytucji,
- art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- art. 84 i art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnoszących skargę zaskarżone przepisy naruszają:

- zasadę ochrony praw nabytych,
- zasadę ochrony interesów w toku,
- zasadę pewności prawa,
- zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa,
- zakaz retroakcji prawa,
- zasadę równości,
- zasadę nakładania danin publicznych w drodze ustawy.

W piśmie z 2 listopada 2005 r. skarżący uzupełnili skargę konstytucyjną, zmieniając jednocześnie sposób określenia wzorców konstytucyjnych oraz formułując zarzut naruszenia prawa własności.

Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Podział nieruchomości skarżących został zatwierdzony decyzją Prezydenta Miasta Łodzi z 16 lutego 2001 r. Rada Miasta Łodzi ustaliła stawkę opłaty adiacenckiej uchwałą z 28 lutego 2001 r., która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z 9 kwietnia 2001 r. i weszła w życie 23 kwietnia 2001 r. Zarząd Miasta Łodzi decyzją z 16 maja 2002 r. ustalił opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi decyzją z 12 sierpnia 2002 r. utrzymało w mocy decyzję zarządu. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 26 maja 2004 r. uwzględnił skargę skarżących i uchylił w całości decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę Bożeny Kasprowicz-Ulachy i Henryka Ulachy.

Skarżący zwracają uwagę, że zarząd gminy nie mógł wydać decyzji administracyjnej w sprawie opłaty adiacenckiej, jeżeli nie została podjęta uchwała rady gminy w sprawie określenia stawki tej opłaty. W dniu podziału ich nieruchomości stawki opłaty jeszcze nie obowiązywały. Jednocześnie ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera jakiegokolwiek przepisu zezwalającego na retroaktywność przepisów w zakresie ustalania opłaty. Stawki opłaty ustalone w uchwale rady gminy nie powinny stanowić podstawy prawnej ustalenia opłaty dotyczącej podziału nieruchomości dokonanego wcześniej. Tymczasem na podstawie zaskarżonych przepisów były wydawane decyzje ustalające opłaty w związku z podziałem nieruchomości dokonany przed określeniem stawek tej opłaty.

W ocenie skarżących obowiązek poniesienia opłaty jest potrójnie niepewny. Po pierwsze, rada gminy nie musi nakładać takich opłat. Po drugie, może określić stawkę 0%. Po trzecie, zarząd gminy może, ale nie musi, ustalić opłatę. W chwili dokonywania sprzedaży nieruchomości jej właściciel nie może przewidzieć, czy będzie miał obowiązek opłaty i jaka będzie jej wysokość.

Zdaniem skarżących ustawa pozostawia zarządowi gminy swobodę, czy nałożyć w danym wypadku opłatę adiacencką. Taka regulacja prowadzi do różnicowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej, gdyż w pewnych wypadkach opłata taka będzie nakładana, a w innych nie. Jednocześnie takie rozwiązanie narusza konstytucyjną zasadę nakładania danin w drodze ustawy.

W myśl art. 217 wszystkie elementy konstrukcyjne danin publicznych muszą być określone w ustawie, a wyjątek od tej zasady wprowadzony w art. 168 Konstytucji musi być stosowany ściśle. Tymczasem zaskarżone przepisy pozostawiają organom stanowiącym i wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego dowolność w nakładaniu, a następnie wymierzaniu tej daniny publicznoprawnej.

Opłata adiacencka została ustalona w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce przed jej wprowadzeniem. W chwili sprzedaży podzielonej nieruchomości, skarżący nie mogli przewidzieć obowiązku poniesienia opłaty i skalkulować jej wysokości, a w konsekwencji nie byli w stanie odpowiednio skalkulować ceny nieruchomości. W wypadku skarżących wymierzona opłata przekroczyła zysk ze sprzedaży nieruchomości. Zaskarżone przepisy naruszają zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Naruszają także prawo własności, przewidując ograniczenie tego prawa w akcie podustawowym.

2. Pismem z 26 sierpnia 2005 r. Bożena Kasprovicz-Ulacha i Henryk Ulacha wnieśli drugą skargę konstytucyjną dotyczącą art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, formułując takie same zarzuty. Skarga została uzupełniona pismem z 2 listopada 2005 r. w podobny sposób jak pierwsza skarga konstytucyjna.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w podobnym stanie faktycznym jak pierwsza skarga. Prezydent Miasta Łodzi decyzją z 28 lipca 1999 r. zatwierdził podział nieruchomości skarżących. Zarząd Miasta Łodzi decyzją z 16 maja 2002 r. ustalił opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi decyzją z 8 sierpnia 2002 r. utrzymało w mocy decyzję zarządu. Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 26 maja 2004 r. uwzględnił skargę skarżących i uchylił w całości decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego wyrokiem z 21 kwietnia 2005 r. uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę Bożeny Kasprovicz-Ulachy i Henryka Ulachy.

3. Krystyna Dobrzycka skargą konstytucyjną z 22 listopada 2005 r., uzupełnioną pismem z 20 lutego 2006 r., wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 98 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115 poz. 741), w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 37 ustawy z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) i obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), oraz

2) art. 145 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

– są niezgodne z art. 64 ust. 3, art. 2 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Decyzją z 30 sierpnia 1999 r. Prezydent Miasta Stargardu Szczecińskiego zatwierdził projekt podziału nieruchomości stanowiącej własność skarżącej. Uchwałą z 24 kwietnia 2001 r. Rada Miasta Stargardu Szczecińskiego określiła wysokość stawek opłaty adiacenckiej. Zarząd Miasta Stargardu Szczecińskiego decyzją z 7 marca 2002 r. ustalił w sprawie Krystyny Dobrzyckiej opłatę w kwocie 26 650 zł. Od decyzji tej skarżąca odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które decyzją z 23 maja 2002 r. utrzymało w mocy decyzję zarządu. Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, który wyrokiem z 27 maja 2004 r. oddalił skargę. Wniesioną następnie skargę kasacyjną oddalił wyrokiem z 30 sierpnia 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny.

W ocenie skarżącej obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej jest ograniczeniem prawa własności. Ograniczenie może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, tymczasem art. 98 ust. 4 ustawy ceduje prawo do ustalania stawek opłaty na rady gminy. Wymierzanie opłaty na podstawie uchwały rady gminy przyjętej po dokonaniu podziału nieruchomości stanowi naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz. Art. 98 ust. 4 narusza ponadto zasadę równości, ponieważ jedne osoby zostaną obciążone opłatą, jeżeli rada gminy zdąży podjąć uchwałę w ciągu trzech lat od zaistnienia zdarzenia uzasadniającego wymierzenie opłaty, natomiast inne osoby takim obowiązkiem nie zostaną obciążone, jeżeli rada gminy nie podejmie stosownej uchwały w tym okresie. Ponadto część właścicieli nieruchomości w chwili ich podziału znała stawki opłaty, gdyż obowiązywała stosowna uchwała rady gminy, a część nie znała tych stawek w braku odpowiedniej uchwały.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 marca 2007 r. przedstawił stanowisko, że kwestionowane przez skarżących przepisy są zgodne z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 3, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 84 i art. 88 Konstytucji.

Marszałek podniósł, że art. 98 ust. 4 ustawy nie ogranicza prawa własności, ponieważ nie uniemożliwia dokonania czynności prawnej, a jedynie daje podstawę do wymierzenia opłaty adiacenckiej po dokonaniu tej czynności.

Marszałek stwierdził ponadto, że wobec treści art. 98 ust. 4 ustawy możliwość wymierzenia opłaty istniała już w momencie podziału nieruchomości, zaś niewiadomą była tylko stawka tej opłaty. Zdaniem Marszałka Sejmu właściciele nieruchomości nie byli zaskakiwani decyzją o ustaleniu opłat adiacenckich, ponieważ powinni liczyć się z możliwością jej wymierzenia w czasie przewidzianym w art. 145 ust. 2 ustawy w maksymalnej przewidzianej w ustawie wysokości.

Kwestionowany przepis zdaniem Marszałka Sejmu spełnia wymagania przewidziane w art. 217 Konstytucji, dostatecznie precyzyjnie określając podmiot i przedmiot obciążenia daniną.

Pozostałe powołane przez skarżących wzorce, są zdaniem Marszałka Sejmu nieadekwatne.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 23 marca 2007 r. wyraził pogląd, że:

1) art. 98 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6 poz. 70, ze zm.), w zakresie, w jakim nie precyzuje materialnych przesłanek, od spełnienia których zależy ustalenie przez zarząd gminy opłaty adiacenckiej bądź odstąpienie od jej ustalenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 84, art. 168, art. 217 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 98 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37 ustawy z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, rozumiany w ten sposób, że dopuszczalne jest ustalenie opłaty na podstawie uchwały rady gminy o ustaleniu stawki procentowej tej opłaty, w związku ze

wzrostem wartości nieruchomości w wyniku jej podziału dokonanego przed dniem wejścia w życie ustawy z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3, art. 32, art. 84, art. 217 i art. 168 Konstytucji;

3) w pozostałym zakresie postępowanie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

W ocenie Prokuratora Generalnego nowe wzorce kontroli wskazane przez Bożenę Kasprowicz-Ulachę i Henryka Ulachę w piśmie z 2 listopada 2005 r. zostały wniesione po upływie terminu wniesienia skargi konstytucyjnej, nie mogą zatem stanowić podstawy kontroli. Jako wzorzec kontroli wszyscy skarżący wskazali m.in. art. 88 Konstytucji, nie wskazali jednak, jakie prawa podmiotowe wyrażone w tym przepisie zostały naruszone przez zakwestionowane przepisy. Z tego względu postępowanie w zakresie kontroli art. 98 ust. 4 i art. 145 ust. 2 ustawy z art. 88 Konstytucji podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości otrzymanych w wyniku scalenia i podziału (art. 107 ustawy) jak i w związku z budową urządzeń infrastruktury (art. 144 ustawy), podobnie jak w przypadku tzw. renty planistycznej stanowią formę odpłatności za świadczoną przez jednostki samorządu terytorialnego usługę, w związku z którą jednostki te przyczyniły się do podniesienia wartości nieruchomości. Opłata, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy, jest daniną publiczną, na co wskazuje treść art. 147 ust. 1 ustawy, do którego odsyła art. 98 ust. 4 ustawy. Z regulacji konstytucyjnych wynika, że również w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych stanowiących dochód gminy ustawa określać powinna nie tylko obowiązek daninowy, jego podmiot i przedmiot oraz maksymalną wysokość stawek podatkowych, ale również, że powinny one mieć charakter powszechny, przy zachowaniu prawa do określania zasad przyznawania ulg, umorzeń i zwolnień. Jednostki samorządu terytorialnego mogą rezygnować z pobierania podatków i danin publicznych, nie mogą jednak decydować dowolnie, bez określonych kryteriów, który z podmiotów znajdujących się w takiej sytuacji, będzie obowiązany do ponoszenia daniny, a który nie. Tymczasem art. 98 ust. 4 ustawy nie spełnia tych wymagań.

Według Prokuratora Generalnego, wprowadzając ustawą z 7 stycznia 2000 r. nową regulację art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca nie rozstrzygnął wprost, czy i której ustawy przepisy mają zastosowanie dla ustalania opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, dla których plany podziału zostały zatwierdzone przed dniem wejścia w życie ustawy z 7 stycznia 2000 r. Orzecznictwo dotyczące tej kwestii nie było jednolite, organy stosujące prawo i sądy uznawały jednak w większości wypadków, że dopuszczalne jest ustalenie opłaty na podstawie uchwały rady gminy o ustaleniu stawki procentowej tej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku podziału dokonanego przed dniem wejścia w życie ustawy z 7 stycznia 2000 r. Przyjęta wykładnia prowadzi do wniosku, że art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 3, art. 32, art. 84, art. 217 i art. 168 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 2 kwietnia 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W myśl art. 79 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W konsekwencji dopuszczalność skargi konstytucyjnej jest uzależniona od wykazania naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela znajdujących umocowanie w Konstytucji. We wniesionych skargach konstytucyjnych skarżący wskazują jako wzorce kontroli m.in. art. 2, art. 88, art. 168 i art. 217 Konstytucji. W tym kontekście nasuwa się pytanie o dopuszczalność powoływania wymienionych wzorców konstytucyjnych jako samodzielnej podstawy kontroli w rozpoznawanej sprawie.

Należy w związku z tym zauważyć, że konstytucyjne wolności i prawa jednostki zostały zagwarantowane nie tylko w przepisach rozdziału II, ale także w innych przepisach innych rozdziałów Konstytucji. Przepisy poddające pod ochronę konstytucyjne wolności i prawa muszą być przy tym interpretowane w kontekście przepisów ustawy zasadniczej wyrażających normy prawa przedmiotowego dotyczące sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Przepisy te stanowią nierozdzielny całość. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznawał w swoim orzecznictwie za dopuszczalne wskazanie jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji oraz innych norm prawa przedmiotowego zapewniających ochronę praw i interesów jednostki, jeżeli skarżący jednoznacznie wskazał prawo podmiotowe, którego dotyczą zakwestionowane regulacje. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji zakwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej także wtedy, gdy nie stwierdza naruszenia praw lub wolności zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji (por. m.in. wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258).

Nie podlega dyskusji, że regulacje zakwestionowane przez skarżących dotyczą prawa własności, a normy konstytucyjne wskazane jako podstawa kontroli pozostają w ścisłym związku z gwarancjami tego prawa. Z tego względu nie ma przeszkód, aby Trybunał Konstytucyjny rozpoznał zarzuty naruszenia wymienionych wyżej norm konstytucyjnych. Nie ma również przeszkód, aby normy te stanowiły samodzielną podstawę kontroli zainicjowanej wniesionymi skargami konstytucyjnymi.

2. Skarżący Bożena Kasprowicz-Ulacha i Henryk Ulacha uzupełnili skargę konstytucyjną pismem z 2 listopada 2005 r., zmieniając jednocześnie sposób określenia wzorców konstytucyjnych oraz formułując nowe zarzuty. Wymienione pismo skarżących zostało wniesione po upływie terminu wniesienia skargi konstytucyjnej, z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie może rozpoznawać zarzutów sformułowanych w tym piśmie.

3. Oceniając zasadność przedstawionych zarzutów, należy zwięźle przedstawić ewolucję przepisów dotyczących opłaty adiacenckiej. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32 poz. 159, ze zm.) wprowadziła obowiązek pokrywania kosztów pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych oraz części kosztów innych urządzeń komunalnych (wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, elektrycznych) odpowiadającej wzrostowi wartości nieruchomości, powstałemu wskutek wybudowania tych urządzeń. Obowiązek ten ciążył na osobach fizycznych i prawnych, będących właścicielami terenów położonych w granicach miast i osiedli.

Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach została uchylona ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99). Ustawa z 1985 r. wprowadziła do prawodawstwa termin „opłaty adiacenckie”, a jednocześnie ustanowiła opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powstałego na skutek wybudowania urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych. Istotne zmiany

wprowadziła ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464). Ustawa nowelizująca wprowadziła nowy rodzaj opłat. Osoby, które w procedurze scalania i podziału nieruchomości pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne otrzymały wydzielone działki budowlane, były obowiązane do wnoszenia na rzecz gminy opłat odpowiednio do wzrostu wartości tych działek w stosunku do wartości uprzednio posiadanych nieruchomości.

Obecnie instytucję opłat adiacenckich [dalej: opłaty] reguluje ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która uchylila ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, że przez opłaty należy rozumieć opłaty ustalone w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych albo scaleniem i podziałem gruntów.

Ustawa w swoim pierwotnym brzmieniu przewidywała uiszczanie opłat w trzech wypadkach. Po pierwsze, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrosła jej wartość, zarząd gminy mógł ustalić opłatę z tego tytułu w kwocie nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości. Ustalenie opłaty miało charakter fakultatywny i zostało pozostawione uznaniu zarządu.

Po drugie, osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, były zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy opłat w wysokości do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości ustalała wysokość, termin i sposób zapłaty opłat.

Po trzecie, właściciele nieruchomości mieli uczestniczyć w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat. Obowiązek ten dotyczył użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Zarząd gminy mógł, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po urządzeniu lub modernizacji drogi albo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Ustalenie opłaty mogło nastąpić w terminie do 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Ustalenie i wysokość opłaty zależały od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość opłaty wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty ustalała rada gminy w drodze uchwały.

Ustawa w pierwotnym upoważniała w art. 146 ust. 2 radę gminy do ustalania stawek opłaty adiacenckiej, jednakże z systematyki ustawy wynikało, że w przepisie tym chodziło wyłącznie o opłaty w razie budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Z brzmienia art. 98 ustawy wynikało, że w razie wzrostu nieruchomości w wyniku jej podziału zarząd gminy mógł swobodnie określić wysokość opłaty w granicach wyznaczonych przez ustawę.

Istotne zmiany zostały wprowadzone ustawą z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70). Ustawa upoważniała nadal zarząd gminy do ustalania opłat w razie podziału nieruchomości, ale stanowiła jednocześnie, że stawkę procentową opłaty miała ustalać rada gminy w drodze uchwały, przy czym wysokość stawki nie mogła być większa niż 50% różnicy wartości nieruchomości. Art. 98 ust. 4 zd. 3 ustawy nakazywał odpowiednie stosowanie art. 145, art. 146 ust. 2 i ust. 3, art. 147 oraz art. 148 ust. 1-3, tj. przepisów dotyczących opłat adiacenckich z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Nakaz odpowiedniego stosowania art. 145 ust. 2 oznaczał, że ustalenie opłaty mogło nastąpić w terminie do 3 lat od dnia podziału nieruchomości.

Kolejne istotne zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2004 r. Nr 141, poz. 1492). Regulacje dotyczące opłat w razie podziału nieruchomości zostały ujęte w odrębnym artykule – oznaczonym jako art. 98a. Ustawa nie przewiduje obecnie uiszczania opłat, jeżeli podział nieruchomości nie jest przeprowadzany na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego. Obowiązek uiszczenia opłaty nie powstaje także, jeżeli podział dokonywany jest niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Nowe regulacje ustawowe powierzyły uprawnienie do ustalania opłaty w razie podziału nieruchomości wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta. Jednocześnie ustawodawca ustanowił w tym wypadku trzyletni termin ustalenia tej opłaty, bez odsyłania do przepisów o opłatach z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W myśl art. 98a ust. 1 zd. 3 ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

4. Wszyscy skarżący kwestionują konstytucyjność regulacji obowiązujących od 15 lutego 2000 r. do 21 września 2004 r. Z tego względu przedmiot kontroli w niniejszej sprawie stanowią wyłącznie regulacje prawne obowiązujące w tym okresie.

Zaskarżone przepisy zostały uchylone z dniem 22 września 2004 r. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417). Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego taka sytuacja zachodzi w rozpoznawanej sprawie.

5. Analiza przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, że opłata adiacencka stanowi daninę publiczną uiszczaną przez właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego w razie zajścia określonych zdarzeń powodujących wzrost wartości nieruchomości bez udziału wymienionych osób. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że opłaty mają rekompensować częściowo koszty działania gminy wywołującego wzrost wartości nieruchomości poniesionych przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego (zob. R. Cymerman, C. Kowalczyk, T. Telega, *Opłaty adiacenckie. Procedura ustalania i wycena nieruchomości*, Olsztyn 2005). Obowiązek uiszczenia tej opłaty powstaje m.in. w razie wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału. W świetle poglądów doktryny opłaty należą do dopłat, tj. danin publicznych stanowiących formę partycypacji użytkowników w kosztach inwestycji publicznych (zob. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000, s. 211).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami regulowała szczegółowo w dziale III, w rozdziale I zasady podziału nieruchomości, przy czym przepisów tego rozdziału nie stosowało się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne. Podziału nieruchomości można było dokonać, jeżeli był on zgodny z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi. W razie braku planu miejscowego – jeżeli nieruchomość była położona na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzania planu miejscowego, a gmina nie ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia tego planu – zasady podziału nieruchomości były ustalane w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej



w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Niezależnie od ustaleń planu miejscowego podział nieruchomości mógł nastąpić w celu:

1) zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami, wzniesionymi na podstawie pozwolenia na budowę, jeżeli podział ma polegać na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli, wskazanych we wspólnym wniosku, budynków wraz z działkami gruntu niezbędnymi do prawidłowego korzystania z tych budynków,

2) wydzielenia działki gruntu znajdującej się pod budynkiem, niezbędnej do prawidłowego korzystania z niego, jeżeli budynek ten został wzniesiony w dobrej wierze przez samoistnego posiadacza,

3) wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa,

4) realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw,

5) realizacji przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych,

6) wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady,

7) wydzielenia działki budowlanej jako działki niezbędnej do korzystania z istniejącego budynku, w którym ustanowiono odrębną własność co najmniej jednego lokalu.

Podział nieruchomości dokonywany jest na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, zatwierdzającej projekt podziału, albo na podstawie orzeczenia sądowego.

Regulacje zakwestionowane w rozpoznawanych skargach konstytucyjnych mogą budzić rozmaite wątpliwości interpretacyjne. Przepis art. 98 ust. 4, dotyczący opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, został zamieszczony w artykule, którego pierwsze trzy ustępy regulowały wydzielenie z nieruchomości działek gruntu pod drogi. Systematyka przepisu mogłaby zatem *prima facie* sugerować, że przesłanką nałożenia opłaty z tytułu podziału nieruchomości może być jedynie podział nieruchomości w celu wydzielenia działek pod drogi. Należy w związku z tym zauważyć, że wydzielenie działki pod drogę prowadzi do zmniejszenia powierzchni nieruchomości i stanowi podstawę do uzyskania przez właściciela pomniejszonej nieruchomości odszkodowania z tego powodu. Nie ulega wątpliwości, że opłata, o której mowa w art. 98 ust. 4 ustawy, obejmuje wszystkie wypadki podziału nieruchomości wymienione w rozdziale I działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Taką wykładnię ustawy przyjmuje orzecznictwo sądowe i doktryna. Art. 98 ustawy, w brzmieniu kwestionowanym przez skarżących, może jednak budzić wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania zasad poprawnej techniki legislacyjnej dotyczących wewnętrznej systematyki aktów normatywnych.

Ustawa nie regulowała wyraźnie kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat z tytułu podziału nieruchomości. Zgodnie z orzecznictwem sądowym obowiązek uiszczenia opłaty ciążył na podmiocie, który był właścicielem lub użytkownikiem nieruchomości w dniu, w którym decyzja organu gminy, zatwierdzająca projekt podziału tej nieruchomości, stała się ostateczna (uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 1999 r., OPK 21/99, ONSA 2000/2, poz. 56; uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2000 r., OPK 8/2000, ONSA 2001/1, poz. 15).

Obowiązek uiszczania opłat adiacenckich został ustanowiony w ustawie. Ustawa powierzała radzie gminy uprawnienie do określenia stawki opłaty w granicach wyznaczonych przez ustawę. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy rada gminy miała obowiązek podjęcia odpowiedniej uchwały w odniesieniu do sytuacji podziału nieruchomości. Ustawodawca posłużył się w tym wypadku trybem oznajmującym, który jest używany najczęściej dla wyrażenia obowiązku (powinności). Tryb oznajmujący może jednak również być używany dla przyznawania kompetencji bez przesądzania o obowiązku korzystania z nich. Należy także zauważyć, że ustawodawca nie określił żadnego terminu podjęcia takiej uchwały ani nie ustanowił sankcji na wypadek zaniechania określenia opłat. W literaturze przedmiotu wyrażany był w związku z tym

pogląd, że ustalenie stawek opłaty w razie podziału nieruchomości ma charakter fakultatywny (D. Bzdura, *Opłata adiacencka – zagadnienia administracyjnoprawne*, Olsztyn 2002, s. 237).

Z zaskarżonego przepisu wynika, że rada gminy mogła różnicować stawki opłat w różnych wypadkach, przy czym wątpliwości może budzić dopuszczalność ustalenia stawki 0%. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 stycznia 2003 r., sygn. akt I SA 2293/02 uchylił uchwałę rady gminy wprowadzającą stawkę opłaty w wysokości 0%.

Zgodnie z ustawą, konkretyzacja obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej w razie podziału nieruchomości należała do zarządu gminy. Zaskarżony przepis stanowił, że zarząd może ustalić taką opłatę. Wątpliwości budzi w związku z tym zakres swobody zarządu gminy przy ustalaniu opłat. Z brzmienia przepisu wynika, że zarząd nie miał obowiązku ustalenia opłaty, mimo że rada gminy ustaliła jej stawki. Pomimo zaistnienia przesłanek obowiązku uiszczenia opłaty, zarząd gminy mógł zawsze zrezygnować z jej ustalenia.

Na wniosek zainteresowanego opłata mogła zostać rozłożona na roczne raty płatne w okresie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określane były w decyzji o ustaleniu opłaty. Należność gminy z tego tytułu podlegała zabezpieczeniu. Właściciel lub użytkownik wieczysty miał obowiązek uiścić opłatę w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja zarządu stała się ostateczna.

Jak wspomniano wyżej, w myśl przepisów ustawy, nałożenie opłaty mogło nastąpić w terminie do 3 lat od dnia podziału nieruchomości. Z drugiej strony w myśl art. 98 ustawy uprawnienie do ustalenia stawek procentowych opłaty uiszczanej w razie podziału nieruchomości należało do rady gminy. Nie podlega dyskusji, że zarząd gminy nie mógł nałożyć opłaty przed podjęciem stosownej uchwały przez radę gminy. Podjęcie takiej uchwały stanowiło warunek konieczny ustalenia opłaty przez zarząd gminy.

Na gruncie zaskarżonych przepisów mogły pojawić się wątpliwości dotyczące zakresu czasowego uchwał rady gminy ustalających stawki opłat adiacenckich. Po pierwsze, nasuwa się pytanie, czy przy ustalaniu opłaty należy stosować stawki obowiązujące w chwili podziału nieruchomości czy też stawki obowiązujące w chwili wydania decyzji o ustaleniu opłaty. Po drugie, pojawia się kwestia możliwości stosowania uchwały rady gminy ustalającej stawkę opłaty w sytuacji, w której podział nieruchomości został dokonany przed wejściem w życie takiej uchwały. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie wypracowało jednoznacznego stanowiska w tych kwestiach. W niektórych orzeczeniach sądy administracyjne odrzucały możliwość ustalenia opłaty na podstawie uchwały rady gminy podjętej po dokonaniu podziału. W wyroku z 23 listopada 2004 r., sygn. OSK 897/2004 („Wokanda” nr 6/2005, s. 36), Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że w prawie administracyjnym „według zasad ustalonych w orzecznictwie NSA i doktrynie, powszechnie przyjmowana jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Wymierzenie zaś opłaty w związku ze zdarzeniem powodującym możliwość powstania tego obowiązku, na podstawie późniejszej uchwały rady gminy ustalającej wysokość stawki procentowej opłaty, wiązałoby się ze wstecznym działaniem tej uchwały (zawartych w niej przepisów prawa miejscowego). Należy przy tym podkreślić, że wymaganie uprzedniego istnienia omawianej uchwały rady gminy jest zgodne z konstytucyjnymi standardami państwa prawnego. Pozwala bowiem obywatelom na podejmowanie, odpowiadającej ich interesowi decyzji, co do tego, czy dokonywać podziału nieruchomości czy nie”. Z kolei w innych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny dopuszczał ustalenie opłaty na podstawie uchwały rady gminy podjętej po dokonaniu podziału. Takie stanowisko zostało przyjęte m.in. w wyrokach wydanych wobec skarżących w rozpoznawanej sprawie. W wyroku z 21 kwietnia 2005 r., OSK 1318/2004, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w myśl art. 145 ust. 2 ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Skoro przepis ten ma być odpowiednio stosowany do wzrostu wartości nieruchomości następującego w wyniku podziału nieruchomości, to oznacza to, że można ustalić taką opłatę w terminie 3 lat od dnia

podziału nieruchomości. Skoro tak, to ustalając taką opłatę, właściwy organ powinien zastosować przepisy obowiązujące w dacie wydawania decyzji, niezależnie od tego, czy obowiązywały one już w dacie podziału nieruchomości. (...) właściciel nieruchomości dokonujący jej podziału musi się liczyć z możliwością ustalenia opłaty adiacenckiej w okresie 3 lat od daty dokonania tego podziału, nawet jeżeli w dacie jego dokonania nie ma uchwały rady gminy ustalającej stawkę procentową opłaty adiacenckiej” (ONSAiWSA nr 1/2006, poz. 26). Przy przyjęciu takiego stanowiska można wyobrazić sobie sytuację, w której rada gminy podnosi stawki opłaty po dokonaniu podziału nieruchomości, a zainteresowany ma obowiązek uiścić opłatę według nowych wyższych stawek.

6. Pierwsza grupa zarzutów dotyczy naruszenia standardów państwa prawnego – zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony praw nabytych, ochrony interesów w toku oraz zakazu retroakcji prawa.

W pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut najdalej idący, tj. zarzut naruszenia zakazu retroakcji prawa. Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi jeden z podstawowych standardów państwa prawnego, zapewniających ochronę godności i autonomii jednostki. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta zakazuje stanowienia norm prawnych znajdujących zastosowanie do stosunków prawnych i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm. Analizowany zakaz zapewnia wyjątkowo intensywną ochronę interesów jednostki i musi być stosowany szczególnie rygorystycznie w dziedzinie prawa karnego oraz prawa podatkowego. Zasada *lex retro non agit* nie ma jednak charakteru bezwzględny. Konstytucja dopuszcza wyjątki od tej zasady w szczególnych wypadkach, jeżeli ingerencja w stosunki i sytuacje prawne z przeszłości jest konieczna dla zapewnienia realizacji innej, szczególnie cennej wartości konstytucyjnej, a jednocześnie wartości tej nie można urzeczywistnić w inny sposób. Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można całkowicie wykluczyć stanowienia regulacji retroaktywnych w sferze prawa daninowego, regulacje takie muszą jednak mieć szczególnie mocne uzasadnienie aksjologiczne.

Oceniając zasadność zarzutu naruszenia zakazu retroakcji prawa, należy wyodrębnić trzy kategorie właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych w zależności od chwili dokonania podziału nieruchomości. W pierwszej kolejności należy rozważyć sytuację właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości podzielonych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. przed 1 stycznia 1998 r. Mówiąc bardziej precyzyjnie, chodzi o decyzje zatwierdzające podział nieruchomości wydane przed tą datą, a także o orzeczenia sądowe w tej sprawie wydane przed wymienioną datą. Na gruncie regulacji prawnych obowiązujących przed 1 stycznia 1998 r. na właścicielach nieruchomości i użytkownikach wieczystych nie ciążył obowiązek uiszczania opłat z tytułu podziału nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie rozstrzyga wyraźnie kwestii, czy zarząd gminy mógł ustalić opłaty, jeżeli decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości albo orzeczenie sądowe zostały wydane przed wejściem w życie ustawy. W braku wyraźnych regulacji odmiennych, należy przyjąć, że przepisy ustawy mają zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna po wejściu w życie ustawy albo gdy orzeczenie sądowe uprawomocniło się po wejściu w życie ustawy. Taka interpretacja odpowiada w pełni zasadzie *lex retro non agit*, nie ma zatem podstaw do stwierdzenia naruszenia tej zasady w odniesieniu do pierwszej kategorii właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych.

Po drugie, należy rozważyć sytuację właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały podzielone na podstawie decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych wydanych w okresie od 1 stycznia 1998 r. do 14 lutego 2000 r. Na gruncie ówczesnych przepisów właściciel i użytkownik wieczysty dzielonej nieruchomości musiał liczyć się z nałożeniem opłaty przez zarząd gminy w wysokości do 50% wzrostu różnicy wartości

nieruchomości. Ustawa nie nakazywała, aby ustalenie opłaty nastąpiło razem z podziałem nieruchomości. W rezultacie zarząd gminy mógł ustalić opłatę po podziale nieruchomości. Właściciel nieruchomości musiał liczyć się z tym, że po podziale nieruchomości zostanie nałożona opłata w kwocie do 50% różnicy wartości nieruchomości. Ustawa nie określała jednak wyraźnie żadnego terminu, w którym opłata taka mogłaby zostać nałożona. W tym kontekście mogła pojawić się wątpliwość co do możliwości stosowania w drodze analogii art. 145 ust. 2 dotyczącego opłaty z tytułu budowy infrastruktury technicznej. W myśl tego przepisu, ustalenie opłaty mogło nastąpić w terminie do 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Zaskarżone przepisy nie wprowadziły istotnej zmiany zakresu obowiązków daninowych tych osób. Osoby te nadal musiały się liczyć z ustaleniem takiej opłaty w takiej samej wysokości – do 50% różnicy wartości nieruchomości. Zmiana polegała natomiast na wyraźnym określeniu terminu ustalenia takiej opłaty, a także wskazaniu dwóch organów uprawnionych do ustalania takiej opłaty. W miejsce dyskrecjonalnego uprawnienia zarządu do określenia wysokości opłaty w granicach określonych w ustawie, ustawodawca przyznał kompetencje w tej sprawie dwóm organom gminy. Rada gminy uzyskała uprawnienie do określenia stawek opłaty, a zarząd gminy – uprawnienie do ustalenia samej opłaty zgodnie z uchwałą rady gminy. Wprowadzone zmiany nie pogorszyły sytuacji prawnej zainteresowanych, przeciwnie ograniczyły swobodę decyzyjną zarządu gminy przy ustalaniu opłat oraz sprecyzowały termin wydania decyzji w tym zakresie.

Trzecią kategorię osób stanowią właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości podzielonych na podstawie decyzji wydanych po 14 lutego 2000 r. Osoby te muszą liczyć się z obowiązkiem uiszczenia opłaty w wysokości do 50% różnicy wartości nieruchomości. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych nie jest jasne, czy osoby te ponoszą opłaty zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna, czy też zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu ustalenia opłaty.

W wypadku drugiej i trzeciej wyodrębnionej wyżej kategorii właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych ustawa nie nakłada żadnych obowiązków z mocą wsteczną. Jak wspomniano, wątpliwości może budzić natomiast ustalenie zakresu upoważnienia dla rady gminy. Jeżeli przyjmiemy, że warunkiem koniecznym ustalenia opłaty jest wejście w życie uchwały rady gminy (ustalającej stawki opłaty) przed dokonaniem podziału nieruchomości, a ponadto wysokość opłaty musi być ustalana zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna, to uchwała rady gminy nie ma charakteru retroaktywnego.

Przy przyjęciu założenia przeciwnego uchwała rady gminy uzyskałaby charakter retroaktywny. Sam fakt, że ustawa przewiduje lub dopuszcza wsteczne działanie uchwał rady gminy, nie musi oznaczać naruszenia konstytucyjnego zakazu retroakcji prawa. Należy zwrócić uwagę, że – przy przyjęciu drugiej interpretacji – ustawa wyznacza granice przedmiotowe i czasowe retroaktywnego działania uchwały rady gminy. W tym kontekście ewentualna uchwała rady gminy nie będzie pogarszać sytuacji zainteresowanych w porównaniu z sytuacją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy, rada gminy może bowiem albo utrzymać maksymalną stawkę dopuszczoną w ustawie, albo obniżyć ją do niższego poziomu. Z drugiej strony, przy założeniu, że wysokość opłaty ustalana jest zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu jej ustalenia, ewentualne podwyższenie przez radę gminy wprowadzonych wcześniej stawek opłaty prowadziłyby do powstania sytuacji, w której zmiana uchwały miałaby charakter retroaktywny, a jednocześnie pogarszałaby sytuację obywatela w porównaniu z sytuacją ukształtowaną na gruncie wcześniejszej uchwały. Pomimo że ustawa precyzyjnie określa granice zmian wysokości opłat, przedstawiona wykładnia może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady *lex retro non agit*.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że jeśli na gruncie obowiązujących reguł wykładni możliwe są różne interpretacje określonego przepisu, organy stosujące prawo powinny ustalić jego rozumienie w taki sposób, aby możliwie najpełniej urzeczywistniać zasady i wartości konstytucyjne. Z tego względu organy stosujące prawo powinny były odrzucić wykładnię,

zgodnie z którą wysokość opłaty ustalana jest zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu jej ustalenia. Art. 98 ust. 4 powinien być rozumiany w taki sposób, że zainteresowany ponosi opłatę pod warunkiem, że uchwała ustalająca stawki opłaty weszła w życie przed dokonaniem podziału nieruchomości, a wysokość opłaty ustalana jest zgodnie ze stawką obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna. Przy takiej wykładni zaskarżonego przepisu nie ma podstaw do stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją. Orzekając o konstytucyjności przepisów, które utraciły moc obowiązującą, Trybunał Konstytucyjny nie może jednak ograniczyć się do przyjęcia zgodnej z Konstytucją wykładni zaskarżonych przepisów i musi uwzględnić powstałe wątpliwości interpretacyjne oraz niejednorodność orzecznictwa sądowego. W tym kontekście podstawowy wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów stanowi bardziej ogólna zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

7. Skarżący Bożena Kasprovicz-Ulacha i Henryk Ulacha, formułując zarzut naruszenia zasady retroakcji prawa, wskazali jako wzorzec kontroli art. 88 Konstytucji, dotyczący ogłaszania aktów prawnych. W myśl tego przepisu warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia przedstawionych wyżej sporów interpretacyjnych, uchwały rady gminy ustalające stawki opłaty adiacenckiej mogą być stosowane dopiero po ich ogłoszeniu. Z tego względu nie ma podstaw do stwierdzenia, że zaskarżone przepisy ustawy naruszają art. 88 Konstytucji.

8. Skarżący Bożena Kasprovicz-Ulacha i Henryk Ulacha sformułowali zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie tych zasad. W myśl ustalonego orzecznictwa, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej zdecydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...) Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach (...)” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, s. 690-691). Inaczej mówiąc, „treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, OTK ZU nr 7/1999, s. 904-905).

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki powstałych na gruncie obowiązującego prawa. Badając zgodność aktów normatywnych z rozważaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie naraża się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie

podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, s. 164).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie zwracał uwagę, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa stanowi konstytucyjny element zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Z punktu widzenia ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa w sferze danin publicznych istotne znaczenia ma ponadto art. 84 Konstytucji. W myśl tego przepisu każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Art. 84 Konstytucji zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań. Należy w związku z tym zauważyć, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa w sferze danin publicznych znajduje podstawę w art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciężających na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku.

Zaskarżone regulacje ustanawiały obowiązek uiszczania opłat adiacenckich i określały maksymalną wysokość tych opłat. Przepisy ustawy nie dawały żadnych podstaw do oczekiwania, że opłata taka nie zostanie nałożona, na gruncie zaskarżonych przepisów nie powstawały zatem żadne oczekiwania podlegające ochronie. Ustawa stwarzała jednak stan niepewności co do zakresu obowiązku daninowego – co do samego nałożenia opłaty oraz jej wysokości. Na założony przez ustawodawcę szeroki zakres swobody decyzyjnej organów gminy nakładają się bowiem przedstawione wyżej wątpliwości interpretacyjne wynikające z niejasności przepisów prawnych, które doprowadziły do rozbieżności w orzecznictwie. Po pierwsze zainteresowani nie wiedzieli, czy rada gminy w ogóle podejmie stosowną uchwałę. Po drugie, nie wiedzieli, jakie stawki opłaty ustali rada gminy. Po trzecie, nie wiedzieli, czy zarząd gminy ustali opłatę. Ustawodawca wyznaczał jednocześnie trzyletni horyzont czasowy dla takiego stanu. W tym okresie właściciel nieruchomości oraz użytkownik wieczysty nie miał pewności, czy opłata zostanie ustalona i jaka będzie jej wysokość. Zainteresowani nie byli w też stanie przewidzieć, czy będą uiszczać opłaty według stawek obowiązujących w dniu podziału nieruchomości, czy też według stawek z dnia ustalenia opłaty, a także czy stawki raz ustalone nie ulegną zmianie przed dniem ustalenia opłaty przez zarząd gminy. W rezultacie właściciele oraz użytkownicy wieczysti podzielonych nieruchomości musieli przez cały ten czas rezerwować odpowiednie środki pieniężne na ewentualną opłatę.

Istotne znaczenie ma również długość okresu niepewności. Art. 145 ust. 2 ustawy wyznaczał trzyletni termin dla ustalenia opłat adiacenckich. Ustawa nie przewidywała szczególnych rozwiązań w celu ograniczenia tego okresu. Zainteresowany mógł teoretycznie wystąpić do zarządu gminy z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej wysokość opłaty, organ ten nie mógł jednak wydać takiej decyzji przed ustaleniem stawki przez radę gminy. Jednocześnie wniosek zainteresowanego mógł skłonić zarząd gminy do ustalenia opłaty w sytuacji, w której organ ten nie skorzystałby ze swojej kompetencji.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje konieczności precyzyjnego określenia terminu dla ustalenia opłat. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego jednak w kontekście treści art. 98 ust. 4 ustawy, art. 145 ust. 2 ustawy pociągał za sobą nadmiernie długi stan niepewności co do obowiązku uiszczania opłat.

Z przedstawionych wyżej względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 98 ust. 4 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 lutego 2000 r. do dnia 21 września 2004 r. narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 w związku z art. 84 ust. 2 Konstytucji

9. W ocenie skarżących zaskarżone przepisy naruszają ponadto zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony interesów w toku. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, s. 536). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przepisy nie znoszą ani nie ograniczają żadnego prawa podmiotowego ukształtowanego na gruncie ustawodawstwa ani ekspektatywy takiego prawa. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych.

Ustalając znaczenie zasady ochrony interesów w toku, Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał, że zasada ta zapewnia ochronę, jeśli: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy realizowania określonych przedsięwzięć; 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – jest rozłożone w czasie, 3) obywatel faktycznie rozpoczął określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów (zob. wyrok z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/1997, s. 450). W takiej sytuacji obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inne możliwości dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (zob. wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98, OTK ZU nr 1/1999, s. 8). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wyznaczały horyzontu czasowego realizacji określonych działań na ich podstawie, z tego względu nie ma podstaw do stwierdzenia, że zaskarżone regulacje naruszają interesy w toku.

10. W ocenie skarżących Bożeny Kasprowicz-Ulachy i Henryka Ulachy zaskarżone przepisy naruszają zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego. Zasadę tę skarżący wyprowadzają z art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „zasada ustanawiania podatków wyłącznie w drodze ustawowej, tj. przez reprezentację narodu, jest zarazem podstawową zasadą państwa demokratycznego. Została ona ugruntowana w efekcie długotrwałej walki politycznej, w wyniku której już w XIX w. niektóre państwa przyjęły ustrój demokratyczno-liberalny” (wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 628). Ustalając wykładnię art. 217, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że zgodnie z tym przepisem wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny zostać uregulowane bezpośrednio w ustawie. Do spraw zastrzeżonych dla ustawy należy w szczególności określenie podmiotów oraz przedmiotu danin publicznych. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że w praktyce nie jest możliwe regulowanie w ustawach podatkowych wszystkich zagadnień prawa podatkowego. Powoduje to konieczność korzystania – w zakresie niewyłączonym przez art. 217 Konstytucji – z upoważnień ustawowych. Ustalając zasady rozdziału materii prawodawczych między ustawę a akty normatywne samorządu terytorialnego, należy wziąć pod uwagę treść art. 168 Konstytucji. W myśl tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Art. 168 upoważnia zatem wyraźnie ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem że ustawa wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom. Taka sytuacja ma miejsce w wypadku zakwestionowanego przepisu. Przepis ten wyznaczał granice wysokości stawek opłaty adiacenckiej, określając górny ich pułap na 50% różnicy wartości nieruchomości.

W ocenie Krystyny Dobrzyckiej ustawodawca naruszył ponadto wymóg, aby ograniczenia własności zostały ustanowione w ustawie. Należy w związku z tym stwierdzić, że każda danina publiczna stanowi formę ingerencji w sferę własności lub innych praw majątkowych. Konstytucja w art. 168 wyraźnie dopuściła ingerencję organów gminy w sferę tych praw konstytucyjnych w granicach wyznaczonych w tym przepisie. Ustawodawca, wprowadzając opłatę adiacencką, nie naruszył konstytucyjnych zasad dotyczących rozdziału materii między ustawę a akty podustawowe dotyczące prawa własności i innych praw majątkowych.

Nie ma zatem żadnych przeszkód konstytucyjnych, aby w kompetencjach rad gmin było ustalanie stawek opłat, jeżeli ustawodawca przewidział granice, w jakich rady mogą kształtować te stawki. W ocenie Trybunału zaskarżony przepis spełnia wymogi konstytucyjne dotyczące przekazywania do normowania organom samorządu terytorialnego spraw z zakresu prawa daninowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego art. 98 ust. 4 ustawy narusza zasadę wyłączności ustawowej w sferze obciążeń daninowych, ponieważ pozostawia zarządowi gminy wybór co do ustalenia lub odstąpienia od ustalenia opłaty, nie określając żadnych przesłanek, jakimi powinien się kierować. Nie podlega dyskusji, że regulacje ustawowe w sferze prawa daninowego muszą być zgodne z zasadą określoności regulacji prawnych, która stanowi jeden z elementów zasady państwa prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego argument sformułowany przez Prokuratora Generalnego nie dotyczy jednak rozdziału materii między ustawę a akty podustawowe samorządu terytorialnego, ale naruszenia zasady określoności regulacji w sferze prawa daninowego. Kwestia ta była rozważana powyżej, w związku z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

11. Wszyscy skarżący przedstawili zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zdaniem Bożeny Kasproicz-Ulachy i Henryka Ulachy naruszenie zasady równości wiąże się z faktem powierzenia zarządowi gminy uprawnienia do decydowania o tym, czy w danym wypadku należy nałożyć opłatę. Takie rozwiązanie prowadzi do różnicowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej, ponieważ w jednym wypadku opłata taka będzie nałożona, a w drugim nie. W ocenie Krystyny Dobrzyckiej nieuzasadnione różnicowanie polega na tym, że osoby w identycznych sytuacjach zostaną lub nie zostaną obciążone tą opłatą – w zależności od tego, czy rada gminy zdaży podjąć uchwałę w ciągu trzech lat od zaistnienia zdarzenia uzasadniającego wymierzenie opłaty. Ponadto część właścicieli nieruchomości w chwili



ich podziału znała stawki opłaty, gdyż obowiązywała stosowna uchwała rada gminy, a część nie znała tych stawek w braku odpowiedniej uchwały.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tych poglądów. Należy zwrócić uwagę, że w każdym wypadku, gdy ustawa pozostawia organom stosującym prawo szerszy zakres uznania, pojawia się niebezpieczeństwo nieuzasadnionych różnicowań podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej. Należy w związku z tym podkreślić, że wszelkie organy stosujące prawo wyposażone w pewien margines swobody decyzyjnej są związane zasadami konstytucyjnymi, a w szczególności konstytucyjną zasadą równości. W rezultacie wszelkie luzy decyzyjne muszą być wykorzystywane zgodnie z tą zasadą. Przestrzeganie tej zasady podlega kontroli sądów i może w szczególności stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego. Samo niebezpieczeństwo powstania nieuzasadnionych różnicowań w procesie stosowania prawa nie uzasadnia stwierdzenia naruszenia zasady równości. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wykluczenia wszelkich regulacji, które pozostawiają organom stosującym prawo jakiegokolwiek margines swobody.

Nie można również podzielić poglądu, że ustawa prowadzi do nieuzasadnionych różnicowań podmiotów prawa znajdujących się w identycznej sytuacji w zależności od tego, czy rada gminy zdąży podjąć stosowną uchwałę w ciągu trzech lat od podziału nieruchomości, czy też nie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał czasowy zakres zasady równości. Rozważając zasadność zarzutów naruszenia tej zasady, opartych na zestawieniu regulacji obowiązujących w różnych przedziałach czasowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że „w tego rodzaju sytuacjach zarzut naruszenia zasady równości rozpatrywać należy w świetle całokształtu wcześniejszej i nowej regulacji, traktując go nieco inaczej niż w wypadku porównania regulacji prawnych obowiązujących w tym samym okresie, których geneza nie jest związana z konsekwencjami regulacji wcześniejszej. Oczywiście jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiałby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji. Założenie takie prowadziłoby do nadmiernej petryfikacji porządku prawnego, konieczności utrzymywania pewnych regulacji prawnych, bardziej ingerujących w prawa i wolności obywatelskie, które nie byłyby już uzasadnione, tylko z uwagi rzekomą konieczność analogicznego traktowania w nieograniczonej czasowo przyszłości osób w podobnej sytuacji faktycznej. Nie można jednak przyjmować, iż zasada równości ma nieograniczone ramy czasowe, tj. wyklucza, aby w przyszłości osoby, znajdujące się wcześniej w podobnej sytuacji faktycznej, nie były traktowane w analogiczny sposób” (wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, s. 548). Z tego względu rozważany zarzut nie może zostać uwzględniony.

Niezasadny jest również argument, że ustawa różnicuje sytuacje właścicieli, gdyż jedni znali stawki w chwili podziału, a inni – nie. Rozważając trafność tego zarzutu, należy przytoczyć dwie przedstawione wyżej możliwe interpretacje czasowego zakresu uchwał rady gminy. Jeżeli przyjmując wykładnię, w myśl której uchwały rady gminy nie mają zastosowania do podziałów nieruchomości, dokonanych przed ich wejściem w życie, to opisane różnicowanie nie ma miejsca, gdyż wszyscy właściciele i użytkownicy wieczysti w chwili podziału znaliby wysokość obowiązujących stawek. Jeżeli natomiast stosuje się stawki obowiązujące w chwili podziału nieruchomości, to opisane przez skarżącą różnicowanie nie zachodzi, gdyż żaden właściciel ani użytkownik wieczysty nie może mieć pewności co do wysokości tych stawek, ponieważ stawki raz ustalone przez radę gminy mogłyby zostać zmienione.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.