

WYROK
z dnia 9 lutego 2010 r.
Sygn. akt P 58/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 lutego 2010 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, czy:

art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości było określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z uwagi na upływ terminu określonego przepisem art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. Nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 127, poz. 880 oraz z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237 i Nr 220, poz. 1413) w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (dalej: WSA, sąd) postanowieniem z 27 marca 2008 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 lutego 2010 r. w Dz. U. Nr 24, poz. 124.

prawne, czy art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: ustawa) w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości było określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z uwagi na upływ terminu określonego przepisem art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Wątpliwości sądu co do konstytucyjności wyżej wskazanego przepisu ustawy pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego: Burmistrz Gminy Alwernia, na podstawie art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 1 i 6 ustawy, w związku z § 50 ust. 1 uchwały Nr XXVIII/219/2005 Rady Miejskiej w Alwerni z dnia 2 lutego 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Alwernia – część B (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 213, poz. 1444), ustalił opłatę jednorazową współwłaścicielkom działki położonej w miejscowości Brodła, gmina Alwernia, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, a następnie jej sprzedaż, która miała miejsce 7 sierpnia 2006 r. Zdaniem Burmistrza, które zostało w procesie odwoławczym podzielone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO), wzrost wartości nieruchomości obliczono zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy jako różnicę między wartością nieruchomości określoną z uwzględnieniem przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego a jej wartością określoną na podstawie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem, bez uwzględnienia zapisów poprzednio obowiązującego planu, wygasłego na mocy art. 87 ust. 3 ustawy. Zasada taka została określona również, zdaniem tych organów, w § 50 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.), który przewiduje, że ustalając wartość rynkową nieruchomości w związku z odszkodowaniem lub opłatą, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 4 ustawy, określa się wartość nieruchomości z uwzględnieniem jej przeznaczenia przed uchwaleniem planu lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie, a jeżeli na danym terenie nie obowiązywał plan miejscowy, ustalając jej wartość, przyjmuje się faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem planu.

Od decyzji SKO z 4 czerwca 2007 r. (SKO-73/2620/2007/ZP) współwłaścicielki odwołały się do sądu. Podniosły między innymi, że plan zagospodarowania przestrzennego, w którym sprzedana przez nie działka została przeznaczona pod zabudowę, został zatwierdzony uchwałą Rady Gminy z 5 sierpnia 1993 r. i to wówczas, na skutek uchwalenia planu, wzrosła wartość nieruchomości. Do sprzedaży nieruchomości doszło w 2006 r., a więc po upływie 5 lat od wejścia w życie tego planu. Uchwalenie drugiego planu nic nie zmieniło w kwestii wartości rynkowej nieruchomości.

W rozpatrywanej przez WSA sprawie, przed uchwaleniem planu 2 lutego 2005 r., który stał się podstawą naliczenia jednorazowej opłaty, obowiązywał plan uchwalony 5 sierpnia 1993 r. i zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy przestał obowiązywać po 31 grudnia 2003 r. Z poprzednio obowiązującego planu wynikało, że zbyta działka położona jest na terenie przeznaczonym pod zabudowę zagrodową, mieszkaniową jednorodzinną z usługami. Zgodnie z obecnie obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego działka położona jest na terenie z podstawowym przeznaczeniem dla funkcji mieszkaniowej obejmującej istniejącą i projektowaną zabudowę zagrodową wraz z zabudowaniami gospodarczymi, hodowlanymi, produkcji rolniczej i funkcji usługowej z zakresu turystyki towarzyszącej prowadzonej działalności gospodarczej oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Natomiast ze znajdującego się w operacie szacunkowym opisu wynika, że działka położona jest przy drodze gminnej, w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, porośnięta

trawą, a jej sąsiedztwo stanowią działki zabudowane domami mieszkalnymi. Rzeczoznawca majątkowy oparł szacunek wartości działki na analizie rynku obrotu nieruchomościami niezabudowanymi, przeznaczonymi i wykorzystywanymi na cele rolne.

1.1. Według sądu, kwestionowany przepis, w brzmieniu ustalonym w *petitum* pytania prawnego, narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej (art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji). Sąd podkreślił w uzasadnieniu, że właściciel zbywający swą nieruchomość, której wartość, w związku z realizowaniem przez gminę władztwa planistycznego, wzrosła, obciążany jest, na rzecz tejże gminy, obowiązkiem fiskalnym. Właściciel nie ma jednak żadnego wpływu na to, czy i w jakim terminie gmina plan uchwali. Gmina (poza pewnymi wyjątkami) nie ma natomiast obowiązku uchwalania planu. Niezależną od właściciela nieruchomości okolicznością jest więc to, że po wygaśnięciu planu uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r. przeznaczenie jego nieruchomości nie będzie prawnie określone. Taka sytuacja, w ocenie sądu, stwarza stan niepewności co do możliwości zagospodarowania nieruchomości w określony sposób, w tym taki, który był już przewidziany wygasłym planem. Ów stan niepewności dotyczy przede wszystkim właściciela nieruchomości przeznaczonej w starym planie pod zabudowę, co z punktu widzenia samodzielności gmin jest prawnie dozwolone.

Z kolei, jak podkreślił sąd, dla powstania obowiązku fiskalnego i pobrania jednorazowej opłaty obojętne jest to, na jaki cel nieruchomość przeznaczona była w planie wygasłym, bo ustawowa definicja wzrostu wartości nieruchomości do tego kryterium nie nawiązuje. Kryterium faktycznego wykorzystywania ma więc zastosowanie bez względu na to, czy odnotowano by wzrost wartości nieruchomości porównując jej przeznaczenie w wygasłym i w nowym planie, także wtedy, gdy nowe przeznaczenie w zupełności pokrywa się z przeznaczeniem starym. Uzależnienie zatem powstania obowiązku uiszczenia opłaty na rzecz gminy od tego, czy i w jakim terminie ta właśnie gmina uchwali plan, a nie od tego, czy samo uchwalenie planu przynosi dla właściciela rzeczywistą korzyść, nie da się, w opinii sądu, pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Z kolei zasada równości została naruszona, zdaniem sądu, poprzez zróżnicowanie sytuacji właścicieli nieruchomości przeznaczonych w „starych” planach na taki sam cel i faktycznie wykorzystywanych w taki sam sposób, ale położonych w gminach realizujących swe władztwo planistyczne w różnym czasie. Takie zróżnicowanie nie może być uzasadniane przynależnością do różnych wspólnot samorządowych. Kryterium różnicującym nie może być termin uchwalenia dla danego terenu planu zagospodarowania. Cechą relewantną jest bowiem rzeczywista korzyść związana z określeniem przeznaczenia danej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 czerwca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 37 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że w stanie faktycznym, który stał się podstawą wystąpienia sądu z pytaniem prawnym, doszło do sytuacji sprzecznej z założoną przez ustawodawcę ciągłością działań planistycznych gmin, tj. z ponad roczną przerwą w obowiązywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem tego wzrost wartości nieruchomości wynikał nie z uchwalenia nowego planu w miejsce starego (jak założył ustawodawca), lecz wskutek wejścia w życie planu po okresie, gdy żadnego planu miejscowego już nie było.

Zdaniem Marszałka Sejmu współwłaścicielki nieruchomości nie mogły przewidzieć sytuacji, że gmina zaniedba prowadzenia polityki przestrzennej na swym terenie, czego efektem będzie wygaśnięcie planu. Wynikająca w takiej sytuacji konieczność poniesienia przez właścicieli kosztów renty planistycznej jest, zdaniem

Sejmu, niezgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości, gdyż dzieli właścicieli według kryterium obowiązywania albo nieobowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym terenie. Niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej jest również zróżnicowanie praw bez związania tego z sytuacją faktyczną, tj. odniesieniem renty planistycznej do faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości przy poprzednio obowiązującym planie i zaistnienia rzeczywistej korzyści wynikającej z uchwalenia nowego planu.

3. W piśmie z 3 lutego 2010 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 37 ust. 1 ustawy „w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego odnosi do kryterium faktycznego sposobu jej wykorzystywania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości w tym planie jest tożsame z przeznaczeniem jakie było określone w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., a który utracił moc z uwagi na upływ terminu wskazanego w art. 87 ust. 3 tej ustawy”, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Podzielając argumentację przedstawioną przez WSA, Prokurator Generalny dodał, że – w myśl art. 3 ustawy – kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, jako zadanie własne gmin, realizuje się przede wszystkim poprzez uchwalenie studium oraz planów miejscowych jako podstawowych dokumentów przesądzających o sposobie zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy poprzez ustalenie ich przeznaczenia zgodnie z lokalnymi potrzebami, w ramach obowiązującego prawa. Dzięki planom można precyzyjnie ustalić przeznaczenie każdej nieruchomości (działki) na terenie objętym planem. W wypadku bezczynności gmin, aby nie hamować działalności na terenie, dla którego nie ma planu, ustawodawca ograniczył władztwo planistyczne gmin i ustanowił dla takiej sytuacji odrębną procedurę zagospodarowania przestrzennego w postaci wydawania decyzji o warunkach zabudowy (art. 59-61 ustawy). Prokurator Generalny przypomniał, że art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy zezwala na wydanie decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, gdy „teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy (...)”, a zatem gruntów, których ten przepis dotyczy, nie można – w świetle art. 36 ust. 4 ustawy – traktować na równi z gruntami, które taką zgodą nie zostały objęte. Konkludując, Prokurator Generalny podniósł więc, że ustawodawca w sposób jednoznaczny przesądził o możliwości uwzględnienia wygasłych planów miejscowych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. A takiego odniesienia nie zawiera kwestionowany przez WSA art. 37 ust. 1 ustawy, ustanawiający mechanizm ustalania wzrostu wartości nieruchomości.

Na tle swych ustaleń Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowana regulacja wywołuje wątpliwości interpretacyjne i orzecznicze, co powoduje zbyt dużą niepewność obywatela co do wyniku interpretacji art. 36 i art. 37 ustawy i oznacza stworzenie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych zbyt dowolnych i nieracjonalnych.

II

Na rozprawę 9 lutego 2010 r. stawili się umocowani przedstawiciele Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie i wątpliwość, która wystąpiła w toku konkretnego postępowania. Jej istnienie jest przesłanką konieczną wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego. Skorzystanie z instytucji pytania prawnego jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Musi ono spełniać przesłanki: 1) podmiotową, 2) przedmiotową oraz 3) funkcjonalną.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, i została ona w niniejszej sprawie spełniona.

Przedmiotem pytania prawnego (przesłanka przedmiotowa) musi być konstytucyjność konkretnej normy prawnej, co do której sąd pytający musi wykazać, że zastrzeżenia dotyczące jej konstytucyjności czy legalności są tak istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny w drodze procedury pytań prawnych (por. wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173). Przedmiotem pytania prawnego w niniejszej sprawie jest wyprowadzona przez WSA z kwestionowanego przepisu norma, która stanowi o obowiązku fiskalnym na rzecz gminy w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do terenu, na którym wcześniej obowiązujący plan z mocy prawa wygasł. Trybunał stwierdza, że spełniona została również przesłanka przedmiotowa pytania prawnego.

Postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowane pytaniem prawnym, stanowi kontrolę prawa związaną z konkretną sprawą, zawisłą przed sądem, gdy na jej gruncie pojawiła się wątpliwość co do konstytucyjności przepisu, który ma być w niej zastosowany. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest więc jego relewancja. Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. To znaczy, że musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. To sąd pytający, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, musi wykazać tę zależność (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57 oraz wyrok z 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53). Sprawa będąca przedmiotem postępowania przed sądem pytającym jest związana z kwestionowanym w *petitum* pytania prawnego przepisem, co zostało przez sąd pytający w uzasadnieniu pytania wywiedzione. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie spełnia warunki określone w art. 193 Konstytucji.

2. Kwestionowany w pytaniu prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: ustawa) stanowi, że:

„Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem”.

Jest on bezpośrednio związany z art. 36 ust. 4 tej ustawy, o treści:

„Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”.

Sąd w pytaniu prawnym kwestionuje art. 37 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości – w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany – odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości zostało określone identycznie jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z uwagi na upływ terminu określonego przepisem art. 87 ust. 3 tej ustawy. Zdaniem sądu takie rozumienie art. 37 ust. 1 ustawy, wynikające z zawisłej przed sądem sprawy, jest niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji, gdyż stawia właścicieli nieruchomości objętych jego dyspozycją w gorszej sytuacji niż tych właścicieli, których nieruchomości leżą na terenie objętym ciągłością obowiązywania miejscowego planu.

3. Utrata mocy miejscowego planu, na mocy art. 87 ust. 3 ustawy, wywarła skutek w stosunku do skarżących w sprawie zawisłej przed WSA, gdyż w momencie uchwalenia kolejnego miejscowego planu, 2 lutego 2005 r. (czyli po ponad roku od wygaśnięcia starego planu) zostały one obciążone obowiązkiem wniesienia opłaty wynikającej ze wzrostu wartości nieruchomości po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego (art. 36 ust. 4 ustawy). Wysokość tej opłaty wynika właśnie z kwestionowanego przez WSA art. 37 ust. 1 ustawy.

Z art. 36 ust. 4 zdania pierwszego ustawy wynika, że wskazany przez ustawodawcę organ gminy „pobiera opłatę”, a zatem zobowiązany jest do jej ustalenia i pobrania. Opłata ta jest dochodem własnym gminy, a jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości – zdanie drugie i trzecie art. 36 ust. 4 ustawy. Z treści art. 37 ust. 1 ustawy wynika, że w razie uchwalenia nowego planu w czasie, gdy nie obowiązywał na danym obszarze dotychczasowy plan, bierze się pod uwagę wartość rynkową nieruchomości określoną z uwzględnieniem faktycznego sposobu jej wykorzystywania. Nadto użyte w art. 36 ust. 4 ustawy sformułowanie: „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła (...)”, należy rozumieć w ten sposób, że wzrost wartości nieruchomości musi być bezpośrednim następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany. Z tego też względu, ustalając wzrost wartości nieruchomości, można brać pod uwagę jedynie te okoliczności

wpływające na ten wzrost, które mają bezpośredni związek, są bezpośrednim następstwem uchwalenia planu albo jego zmiany i wpływają na wzrost wartości nieruchomości.

Zasadnicza wątpliwość WSA wynika z faktu, że ustawodawca, wiążąc wzrost wartości sprzedawanej nieruchomości z faktem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, nieprecyzyjnie określił sposób porównywania wartości nieruchomości – „obecnej” do „poprzedniej”. Jak zaznaczył sąd, określenie wartości „obecnej” nie sprawia kłopotu; wartość jest ustalana z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w obecnie obowiązującym (uchwalonym bądź zmienionym) planie.

Problem pojawia się w wypadku ustalania wartości „poprzedniej”, gdyż art. 36 ust. 4 ustawy, mający zastosowanie do takich sytuacji, odnosi się jedynie do sytuacji uchwalenia bądź zmiany planu. Do oszacowania wartości nieruchomości stosować się więc winno procedurę zgodną z dyspozycją art. 37 ust. 11 ustawy, art. 154 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), który stanowi:

„1. Wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan jej zagospodarowania oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych.

2. W przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

3. W przypadku braku studium lub decyzji, o których mowa w ust. 2, uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości”.

Zasadnicze znaczenie ma tu ustalenie „poprzedniej” wartości nieruchomości poprzez odwołanie się nie do nieobowiązującego (wygasłego z mocy prawa) planu, lecz do wartości nieruchomości określonej na podstawie art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz – wydanego na podstawie tej ustawy – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.).

Dla powstania obowiązku fiskalnego w tej sytuacji jest obojętne, jaki był cel przeznaczenia nieruchomości w wygasłym planie miejscowym. Wzrost wartości nieruchomości, wynikający z tego obowiązek naliczenia i w efekcie również uiszczenia opłaty, jest powiązany z kryterium faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości (art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami) bez względu na to, czy wartość nieruchomości pokrywałaby się z przeznaczeniem określonym w wygasłym planie miejscowym, czy też nie.

Sytuacja taka oznacza, co słusznie podkreślił WSA oraz Marszałek Sejmu, że wzrost wartości nieruchomości wynika nie z aktywności gminy w zakresie wykonywania przez nią obowiązku planistycznego, choć opłata jest niejako „wynagrodzeniem” gminy za dokonanie przewidzianych prawem działań planistycznych, ale właśnie z zaniechania gminy i nieuchwalenia planu miejscowego we właściwym terminie.

4. W związku z podniesionym przez sąd zarzutem niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

Art. 32 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a także że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich obywateli, gdyż z

zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że aby zarzut naruszenia zasady równości się ostał, w pierwszej kolejności musi zostać skutecznie wyodrębniona cecha relewantna grupy, w ramach której do nierówności dochodzi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się możliwość odstępstwa od zasady równego traktowania, uznając, że samo w sobie nie prowadzi ono jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. W wyroku z 15 października 2001 r. (sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34). Konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach.

W rozpatrywanej sprawie, badając zgodność kontrolowanego przepisu z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), w zakresie obciążenia obowiązkiem opłatowym, za wspólną cechą istotną należy uznać potencjalną korzyść, jaką przynosi ustabilizowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Z tego faktu wynika też konieczność, w wypadku sprzedaży nieruchomości, poniesienia kosztów na rzecz gminy, która miejscowy plan uchwała. Istotna jest aktywność gminy w tym zakresie. Prawo gminy do pobrania opłaty wiąże się z odniesieniem rzeczywistej korzyści wynikającej z uchwalenia miejscowego planu.

Sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Dochodzi tu do różnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanej nieruchomości i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty. Celem, który można uznać za właściwy, przewidywanym przez ustawodawcę, jest powiązanie uchwalenia miejscowego planu ze wzrostem wartości nieruchomości i, w założeniu również, ceny jej zbycia. Uzasadnione wtedy jest osiągnięcie korzyści zarówno przez sprzedającego, jak i przez gminę, która do wzrostu wartości się przyczyniła.

Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania w stosunku do poprzednio obowiązującego, wygasłego planu, prowadzi do różnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek wartości, przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości w gminie. Poddaną kontroli regulację należy więc uznać za niezgodną z art. 32 Konstytucji.

5. W planach miejscowych określa się przeznaczenie poszczególnych terenów, a także zasady ich zagospodarowania. Ustalają one status prawny poszczególnych działek, przesądzają o treści własności gruntowej poprzez określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości objętej planem. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, co czyni go mniej lub bardziej atrakcyjnym, co z kolei wpływa na wartość nieruchomości, realizowaną podczas jej sprzedaży. Planowanie

przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których 1 stycznia 1995 r. obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały.

Do końca 1994 r. zagadnienia te normowała ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, ze zm.; dalej: ustawa z 12 lipca 1984 r.). Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.; dalej: ustawa z 7 lipca 1994 r.). Ustawa ta miała na celu dostosowanie przepisów o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym do nowych założeń ustrojowych. Akt ten uchylił ustawę z 12 lipca 1984 r. oraz uchwalone na jej podstawie założenia do planów regionalnych i plany regionalne, z tym że ustawa z 7 lipca 1994 r. w swym pierwotnym brzmieniu stanowiła w art. 67, że:

„1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tracą moc po upływie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do terenów objętych zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonanyymi na zasadach określonych w ustawie.

3. Przed utratą mocy planów, o której mowa w ust. 1, rada gminy jest obowiązana do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

Ustawodawca pierwotnie przewidywał pięcioletni okres na dostosowanie planów zagospodarowania przestrzennego do założeń ustawy z 7 lipca 1994 r. W tym okresie rady gmin miały obowiązek uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z dniem 1 stycznia 1999 r. miały utracić moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy. Okres pięciu lat wyznaczał horyzont czasowy dla działań organów gmin w dziedzinie planowania przestrzennego, dla wdrożenia nowej ustawy.

Okres ten okazał się niewystarczający i art. 67 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. był dwukrotnie zmieniany w czasie jego obowiązywania. Ustawa z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 111, poz. 1279) przedłużyła okres, o którym mowa w tym przepisie, z 5 do 7 lat. Z kolei ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 154, poz. 1804) przedłużała ten okres do 8 lat. Zmiana ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 29 grudnia 2001 r., z mocą od 1 stycznia 2002 r. Ustawodawca dodał wówczas, do art. 67, ustęp 1a o następującej treści: „Jeżeli w terminie, o którym mowa w ust. 1, rada gminy uchwali studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpi do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, plan, o którym mowa w ust. 1, zachowuje ważność, w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż przez 9 lat od dnia wejścia w życie ustawy”.

W rezultacie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 1995 r., miały utracić moc obowiązującą 1 stycznia 2003 r., jeżeli w tym terminie rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub nie przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Jeżeli natomiast rada gminy uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, pierwotny plan miał zachować ważność, w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r.

W obecnym stanie prawnym art. 87 ustawy stanowi:

„1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.

2. Plany zagospodarowania przestrzennego województw uchwalone po dniu 1 stycznia 1999 r. zachowują moc.

3. Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

4. (...)”.

6. Tak więc obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest i nie był dla jednostek samorządu terytorialnego zadaniem nowym. Również od wielu lat wiadomo było, że wcześniej obowiązujące miejscowe plany utracą, z mocy prawa, swą ważność i konieczne jest ich zastąpienie nowymi planami miejscowymi.

W analizowanym stanie faktycznym sprawy rozpatrywanej przez WSA zasada ciągłości działań planistycznych gminy została przerwana, czego nie mogli przewidzieć właściciele poszczególnych nieruchomości działający w duchu zaufania do stanowionego prawa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący od 5 sierpnia 1993 r. utracił moc na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dniem 31 grudnia 2003 r. Nowy plan miejscowy został uchwalony dopiero 2 lutego 2005 r., a więc po ponadrocznym okresie nieobowiązywania żadnego planu.

Właściciele nieruchomości nie mogli spodziewać się sytuacji, w której gminy posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego doprowadzą do utraty ich mocy na skutek zaniedbania w prowadzeniu polityki przestrzennej na swoim obszarze. Nie powinni oni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązywania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną. A tak właśnie dzieje się skutek działania zaskarżonego przepisu art. 37 ust. 1 ustawy. WSA słusznie podkreśla, że wzrost wartości nieruchomości powinien być rozpatrywany jako skutek uchwalenia nowego planu miejscowego bezpośrednio po poprzednim, a nie jako efekt utraty ciągłości planowania i stworzenia sytuacji okresowego braku jakiegokolwiek planu z jego opłatowymi konsekwencjami.

Zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednie odniesienie do proklamowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa – uwzględnia tamtą zasadę, zarazem ją korygując, przez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałoby rażącą niesprawiedliwość. W rozpatrywanej sprawie wątpliwości podniesione przez sąd w odniesieniu do zasady równości odnoszą się również do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny potwierdzał, że zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe (por. m.in. wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać, w świetle przedstawionych argumentów, za nierówne i za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, która w świetle art. 2 Konstytucji wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (por. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37).

7. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa. Orzekając w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją, jest, zgodnie z art. 66 ustawy o TK, związany granicami wniosku, z

uwzględnieniem pełnego kontekstu konstytucyjnego, norm funkcjonalnie powiązanych ze wskazanymi jako wzorce przepisami Konstytucji, zawierającymi normy będące podstawą kontroli, i z uwzględnieniem, czy nie nastąpiło naruszenie takich zasad, jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada legalizmu (por. wyrok z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80 i powołane tam orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że dopuszczalne jest dokonanie kontroli konstytucyjności art. 37 ust. 1 ustawy ze wskazanym przez WSA art. 2 Konstytucji również w aspekcie wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż wykładnia ustawy musi być prowadzona w zgodzie z Konstytucją (art. 2 Konstytucji). Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (poddąć się obowiązкови). Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie ich regulowanych konstytucyjnie praw i obowiązków, a takimi są m.in. uprawnienia związane z prawem własności, a także obowiązki opłatowe na rzecz władz publicznych.

Wymóg określoności, z uwzględnieniem należycie zredagowanych przepisów przejściowych, odnosi się do relacji między państwem i obywatelami – adresatami badanej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, a także nierozmijania się jej skutków z rzeczywistymi intencjami prawodawcy (zob. wyrok z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Jak stwierdził Trybunał, „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera [im] (...) poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (wyrok z 15 kwietnia 2003 r., sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31).

Zmiana mechanizmów regulacyjnych wprowadzająca w rozpatrywanej sprawie obowiązek daninowy (opłatę), nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). Poddany kontroli konstytucyjności przepis narusza i tę zasadę.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.