

UZASADNIENIE

W dniu 29 lutego 2008 r. Rada Miejska w Świdnicy, działając na podstawie art. 143, art. 144, art. 145, art. 146 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004r. Nr 268, poz. 2663 ze zm.), podjęła uchwałę Nr XVII/191/08 w sprawie ustalenia dla gruntów miasta Świdnicy stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej.

W § 1 ust. 1 uchwały określone zostały stawki procentowe opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne:

a) w wysokości 1 % dla gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi do dnia 31 grudnia 2000r., ustalając powierzchnię tej zabudowy według zasięgu konturu działki budowlanej ujawnionego w ewidencji gruntów na dzień 31 grudnia 2000r. i przyjmując minimalną jego powierzchnię w wielkości 0,15 ha,

b) 40% dla pozostałych gruntów.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Świdnicy określiła krąg podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty adiacenckiej, zaś w ust. 4 zawarte zostało upoważnienie dla prezydenta Miasta Świdnicy do odstąpienia od naliczenia opłaty adiacenckiej w sytuacji, kiedy prognozowana wysokość opłaty adiacenckiej nie przekroczy poziomu kosztów związanych z jej naliczeniem oraz w drugim przypadku dotyczącym inwestorów nowych obiektów produkcyjnych tworzących nowe miejsca pracy.

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 127 ze zm.), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały oraz zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 146 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z

2004 r., Nr 268, poz. 2633 ze zm.), a treść § 1 ust. 1 uchwały narusza również art. 32 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 48 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50 % różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Wartość nieruchomości przed i po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej określają zaś rzeczoznawcy majątkowi, według stanu i cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Zdaniem Skarżącego, powyższe regulacje prawne oznaczają, że rada gminy ma swobodę w określaniu wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, z tym zastrzeżeniem, że jej wysokość nie może być wyższa niż 50 % wzrostu wartości nieruchomości powstałego na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje dla rady gminy jedynie uprawnienie do określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, natomiast rada gminy nie ma uprawnień do różnicowania stawki procentowej tej opłaty, ze względu na spełnienie przez właściciela nieruchomości specjalnych warunków do jej uzyskania. Tymczasem Rada Miejska w Świdnicy w § 1 ust. 1 uchwały ustaliła stawki procentowe opłaty adiacenckiej na poziomie 1% i 40 %, uzależniając wysokość stawki od daty zabudowania gruntu budynkami mieszkalnymi. W uzasadnieniu tej uchwały w żaden sposób, zdaniem organu nadzoru, nie umotywowano jednak przyczyny przyjęcia przez Radę Miejską Świdnicy tej właśnie daty granicznej. Wskazana w uzasadnieniu uchwały argumentacja, że właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi do końca 2000r. nie mieli możliwości korzystania z elementów infrastruktury technicznej, w ocenie Wojewody Dolnośląskiego, nie znajduje uznania, gdyż podstawowym kryterium powstania obowiązku jest fakt wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej oraz samo stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzenia, nie zaś faktyczne korzystanie przez właściciela nieruchomości z tych urządzeń.

Ponadto § 1 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza także art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, mówiący o tym, że wszyscy są wobec prawa równi. Różnicowanie adresatów aktu prawa miejscowego, bez wyraźnego upoważnienia w przepisie szczególnym, jakiego dopuściła się Rada w zaskarżonej uchwale jest więc niedopuszczalne.

Dodatkowo skarżący wskazał, że Rada Miejska wprowadzając w § 1 ust. 3 uchwały zapis, że obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej ustala Prezydent Miasta Świdnicy w drodze decyzji, dokonała powtórzenia art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Strona skarżąca podkreśliła także, że zawarte w art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważnienie dla rady gminy jest ograniczone wyłącznie do ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Powołana ustawa nie przyznała radzie gminy kompetencji do definiowania kręgu osób zobowiązanych do wniesienia opłaty a także do upoważnienia (w § 1 ust. 4 uchwały) organu wykonawczego do odstąpienia od ustalania opłaty adiacenckiej. Ustawodawca w art. 144 powołanej ustawy wyraźnie określił, kto wnosi na rzecz gminy taką opłatę. Dlatego też Rada nie miała kompetencji ponownie regulować tego zagadnienia w § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały poprzez modyfikacje przepisu ustawowego.

Strona przeciwna, Gmina Miasto Świdnica – Rada Miejska w Świdnicy w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniesiono, że z treści art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika, iż stopa procentowa opłaty adiacenckiej, ustalana przez radę gminy może mieć tylko jeden wymiar. Rada wskazała, że na stanowisku, iż może być ustalona więcej niż jedna stawka procentowa opłaty i nie narusza to zasady równości obywateli wobec prawa, stoi również doktryna. Zdaniem Rady Miejskiej podział na dwie stawki procentowe opłaty adiacenckiej został wprowadzony w imię równości obywateli wobec prawa. Według Rady równość wobec prawa ma polegać na tym, iż właściciele nieruchomości położonych przy ulicach posiadających urządzenia infrastruktury technicznej nie wnosili tej opłaty, natomiast właściciele nieruchomości na pozostałych, nielicznych już nieuzbrojonych dotąd części miasta zabudowanych przez 2000r. mają ponosić opłatę adiacencką w wysokości symbolicznej 1 %. „Obniżona” stawka opłaty adiacenckiej obejmuje tylko powierzchnię zabudowy

według zasięgu konturu działki budowlanej ujawnionego w ewidencji gruntów na dzień 31 grudnia 2000r., zaś do pozostałej części działki obowiązuje opłata według stawki 40 %.

Odnośnie zaś zapisu § 1 ust. 3 uchwały, że obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej ustala Prezydent Miasta Świdnicy w drodze decyzji, Rada wprowadziła to uregulowanie pragnąc uniknąć wątpliwości w trakcie stosowania uchwały przez organ wykonawczy. Zgodnie bowiem z art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: *„wójt, burmistrz albo prezydent miasta może w drodze decyzji ustalić opłatę adiacencką”*. Sformułowanie to może budzić wątpliwości, czy jest to uprawnienie Prezydenta do ustalenia opłaty adiacenckiej, czy też obowiązek.

Rada uznała również za dopuszczalne w ramach swobody działania w granicach prawa, ustalenie w § 1 ust. 4 uchwały warunków, przy spełnieniu których dany podmiot nie byłby zobowiązany do wniesienia opłaty oraz do uściślenia w § 1 ust. 2 uchwały obowiązku wnoszenia opłaty adiacenckiej

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Skarga jest uzasadniona.

Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej reguluje Rozdział 7 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r, o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004r. , Nr 268, poz. 2663 ze zm.).

W art. 144 ust. 1 ustawy nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, ustalając tym samym źródło dochodów gmin. Zasada ta dotyczy także użytkowników wieczystych w przypadkach wskazanych w ust. 2 art. 144. Ustawodawca, nie nakłada jednakże obowiązku ustalania opłat adiacenckich, pozostawiając to uznaniu organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), co wynika z art. 145 ust. 1 ustawy. Wysokość opłaty adiacenckiej nie może wynosić więcej niż 50 % różnicy między wartością, jaką miała nieruchomość przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością nieruchomości po ich wybudowaniu. Ustawodawca pozostawił jedynie radzie gminy prawo do ustalenia wysokości tej opłaty, poprzez uchwalenie jej stawki procentowej (art.146 ust. 2). Uchwała podjęta przez radę gminy w tym zakresie stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa w RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są też, ale tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust.2).

Podkreślić należy, że podstawę obowiązywania aktu zajmującego niższe miejsce w hierarchii aktów stanowi akt wyższego rzędu, dlatego też uchwały rad gmin w swoich tekstach powołują się na ustawową podstawę ich wydania (delegację). Oznacza to, że akt hierarchicznie wyższy (ustawa) upoważnia lub zobowiązuje do wydania określonego aktu hierarchicznie niższego. Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny od początku swej działalności wskazywał na warunki konstytucyjności upoważnienia ustawowego do wydawania aktu prawnego oraz jakie wymogi muszą spełniać akty podustawowe, aby można było mówić o ich konstytucyjności i legalności.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że akt podustawowy aby mógł być uznany za konstytucyjny i legalny :

- 1) musi zostać wydany na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu, szczegółowego upoważnienia ustawy,
- 2) w zakresie przedmiotu i treści normatywnych stosunków mieścić się w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydawania tego aktu,
- 3) nie pozostawać w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego został wydany, a także z treścią innych aktów ustawodawczych (np. orz. Z 5.11.1986r.,U.5/86, z 20.09.1988r.,U. 6/88, 1.03.1997r.,U.7/93).

Wskazane orzeczenia Trybunału zachowują nadal swoją aktualność w warunkach obowiązywania Konstytucji RP z 1997r.

Problematyka powyższych zagadnień wskazuje, że zakres spraw mogących podlegać regulacji w akcie wykonawczym określony jest przez granice upoważnienia do jego wydania. Wynika więc z tego **zakaz** stanowienia takich norm, których treść wykraczałaby poza zakres przewidziany w upoważnieniu oraz wydawania tych norm przez podmiot do tego nieupoważniony, a ponadto wydawanych w zakresie treści i materii faktycznie już uregulowanych w drodze ustawy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała narusza w sposób istotny przepis art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Treść tego przepisu brzmi następująco: „Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały”. Wymieniona delegacja wyraźnie więc określa :

- 1) organ, który jest władny do ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, którym jest **rada gminy,**
- 2) formę aktu prawnego, którą ma być stosowna **uchwała,**
- 3) zakres przedmiotowy uchwały, w tym wypadku ustalenie jedynie **wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.**

Innych treści i materii wskazany przepis art. 146 ust. 2 powołanej ustawy nie zawiera, co oznacza, że zawarty w nim zakres upoważnienia ustawowego dla rady gminy ma charakter wyczerpujący.

Tymczasem w zaskarżonej uchwale w § 1 ust. 2, 3 i 4 znalazły się unormowania, co do których przepis art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawiera upoważnienia do ich wydania w drodze uchwały przez radę gminy. Przedmiot unormowań zawarty w § 1 ust. 2 i 3 uchwały modyfikuje odpowiednio przepis art. 144 i art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co stanowi rażące naruszenie nie tylko przepisu art. 146 ust. 2 poprzez „wyjście” Rady Miejskiej Świdnicy poza zakres delegacji ustawowej, ale także stanowi naruszenie art. 144 i art. 145 ust. 1 tej ustawy poprzez uchwalenie norm interpretujących istniejącą już regulację ustawową. Nie jest prawnie dozwolone, aby w drodze przepisu podustawowego (w tym wypadku uchwały rady gminy), dokonywano interpretacji przepisu ustawowego, tj. art., 145 ust. 1 ustawy, bo w istocie do tego sprowadza się treść ust. 3 § 1 zaskarżonej uchwały. Ustawodawca wyraźnie w art. 145 ust. 1 stanowi, że wójt, burmistrz, prezydenta miasta **może**, w drodze decyzji ustalić opłatę adiacencką po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Z unormowania powyższego wynika jednoznacznie, że to do kompetencji organu wykonawczego gminy a nie jej organu stanowiącego należy decyzja w zakresie ustalenia czy też nie stosownej opłaty adiacenckiej w konkretnym indywidualnym przypadku. Taka decyzja wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie może być dowolna, lecz poparta uzasadnionymi przyczynami odstąpienia od ustalenia opłaty, gdyż wpływ z opłat

adiacencckich stanowi źródło dochodu gminy. Podstawę do odstąpienia od ustalenia opłaty może bowiem stanowić np. przewidywana wysokość opłaty adiacencckiej na poziomie kosztów związanych z jej naliczeniem. Ale, jak już wyżej powiedziano, decyzja w tym zakresie należy tylko i wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Dlatego też unormowanie zawarte w § 1 ust. 4 zaskarżonej uchwały wydane zostało bez upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy.

Odnosnie uregulowania zawartego w § 1 ust. 1 uchwały z dnia 29 lutego 2008r. (nr XVII/191/08) wskazać należy, że ustawodawca przepisem art. 146 ust. 2 upoważniając radę gminy do określenia stawki procentowej opłaty adiacencckiej nie określił czym ma kierować się rada gminy przy jej uchwalaniu. Jedynym ograniczeniem dla rady gminy jest nakaz ustanowienia stawki opłaty w takiej wysokości, aby nie przekroczyła 50 % różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Oznacza to, że rada gminy mając swobodę w ustaleniu określonej stawki procentowej opłaty i chcąc wprowadzić różne jej stawki, obowiązana jest kierować się regułami zawartymi w naczelnych zasadach konstytucyjnych, takich jak np. zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości (wobec prawa i w sprawie) najogólniej rzecz ujmując oznacza :

- 1) nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych,
- 2) dopuszczalność uzasadnionych różnicowań,
- 3) wiązanie równości z zasadą sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji).

Ustalenie, czy zasada równości jest przestrzegana przez radę gminy wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się norma postępowania i opisanie elementów ich sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne. Dopiero takie określenie pozwala na stwierdzenie, kto jest równy bądź nierówny względem innych. W wyroku z dnia 13 lipca 1993r. P.7/92 Trybunał stwierdził, że „Aby ustalić, czy różnicowanie jest zgodne z Konstytucją należy poddać analizie kryterium (kryteria) w oparciu o które dokonano różnicowania. Innymi słowy trzeba stwierdzić, czy wprowadzone kryterium różnicowania jest merytorycznie usprawiedliwione, ostatecznie – czy jest sprawiedliwe.” Trybunał w dalszych orzeczeniach wydanych w trakcie obowiązywania nowej Konstytucji podzielił wspomnianą metodę oceny

kryteriów różnicowania sytuacji prawnej podmiotów. W orzeczeniu z dnia 3 września 1996r., K.10/96 Trybunał wyraził pogląd, że „Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te muszą mieć: po pierwsze - charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści(..); po drugie - charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie - argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.”

Mając na uwadze przedstawione wywody stwierdzić należy, że zakwestionowane przez organ nadzoru uregulowania § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały naruszają przepis art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem z przepisu tego nie wynika możliwość różnicowania przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Ale gdyby nawet przyjąć, że możliwość taka istnieje, to i tak przepis § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały narusza przepis art. 32 Konstytucji RP, gdyż w sposób nieuzasadniony dokonano zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych. Wprowadzenie bowiem w uchwale stawki 1% opłaty adiacenckiej dla gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi do końca 31 grudnia 2000r. i 40% stawki opłaty adiacenckiej dla pozostałych gruntów - wprowadza niesprawiedliwy i nierówny podział stosując kryterium daty zabudowy nieruchomości i kryterium rodzaju zabudowy nieruchomości bez dokładnej i wyczerpującej argumentacji zastosowania tych kryteriów. Zawarte w uzasadnieniu do uchwały stwierdzenie, iż właściciele gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi do 31 grudnia 2000r. nie mieli możliwości korzystania z elementów komunalnej infrastruktury technicznej nie może stanowić podstawy do uznania, że Rada Miejska Świdnicy dokonała wszechstronnego i wyczerpującego wyjaśnienia przyczyn zastosowania przyjętych kryteriów różnicowania. Poza samym ww. stwierdzeniem brak jest bowiem jakiegokolwiek argumentacji Rady w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, że równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa.

Biorąc pod uwagę istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 146 ust. 2 oraz art. 144 i art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami a także art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Wobec uwzględnienia skargi, należało orzec o niewykonalności zaskarżonej uchwały po myśli art. 152 tej ustawy. Orzeczenie o kosztach wydano w oparciu o przepis art. 200 powołanej ustawy.