



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 1932

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.68.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

#### stwierdzam nieważność

uchwały nr LIV/693/2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami należącymi do zasobu Gminy Supraśl.

#### UZASADNIENIE

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr LIV/693/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 marca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 28 marca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), **poprzez uchylenie przepisu ustalającego wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej**, co stanowi naruszenie ustawowego obowiązku ustalenia jej wysokości przez organ stanowiący gminy.

Jak stanowi § 1 przedmiotowej uchwały: *w uchwale Nr V/33/07 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami należącymi do zasobu Gminy Supraśl (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2007 r. Nr 49 poz. 395, z 2008 r., Nr 177 poz. 1746, z 2010 r. Nr 102 poz. 1504, z 2011 r. Nr 252 poz. 2972, z 2013 r. poz. 2001, z 2014 r. poz. 685, z 2018 r. poz. 1236) w § 18 uchyla się ust. 1.*

Zgodnie z § 18 ust. 1 uchwały Nr V/33/07 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 18 stycznia 2007 r.: *Właściciele nieruchomości oraz użytkownicy wieczysti, o których mowa w art. 144 ust. 2 ustawy, uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej poprzez wnoszenie na rzecz gminy **opłat adiacenckich wynoszących 30%** różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. § 18 ust. 2 ww. uchwały stanowi z kolei: *Ustala się stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej zatwierdzeniem podziału w wysokości 30% różnicy wartości przed i po podziale.**

W przepisie art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przewidział, że wysokość opłaty adiacenckiej 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 adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.**

W ocenie organu nadzoru przepis ten nakłada na radę gminy obowiązek podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, co powoduje, że rada gminy nie pozostaje w sytuacji wyboru co do tego, czy stawkę uchwalić czy też nie, ale powinna obowiązek ustawowy w tym zakresie wypełnić. Powoduje to tym samym, że uchylene obowiązującej stawki opłaty adiacenckiej bez jednoczesnego jej wprowadzenia w nowym wymiarze lub na nowych zasadach stanowi istotne naruszenie prawa.

Potwierdza to także orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak wskazał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 38/19 „jeśli rada gminy została zobowiązana do ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, to **nie może obowiązującej stawki uchylić bez jednoczesnego jej wprowadzenia w nowym wymiarze lub na nowych zasadach**. Z taką sytuacją nieuchwalenia nowej stawki przy uchyleniu poprzednio obowiązującej mamy do czynienia w sprawie niniejszej. Zaskarżona uchwała doprowadziła do powstania luki w zakresie obowiązywania stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Jest to stan sprzeczny z treścią art. 146 ust. 2 in fine u.g.n. i sprzeczność ta ma charakter istotnego naruszenia prawa. Istotność polega na niewypełnieniu ustawowego obowiązku, a doprowadzeniu do sytuacji, gdy stan prawny w zakresie prawa lokalnego nie odpowiada stanowi pożądanemu przez prawo powszechnie obowiązujące. Jest to zatem stan obiektywnie niepożądany przez prawodawcę, stanowiący istotne naruszenie ww. przepisu”.

Należy zauważyć, że o ile samo ustalenie opłaty adiacenckiej ma charakter fakultatywny (art. 145 i art. 146 ust. 1, 1a i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), to już ustalenie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej jest obowiązkiem rady gminy. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 4247/18 „z porównania tych dwóch przepisów (art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1) wedle reguły wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego. To wszystko prowadzi do wniosku, że uchylenie obowiązującej stawki procentowej opłaty adiacenckiej (tak jak i jej określenie w wysokości 0%) stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów konstytucyjnych”.

Warto także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.):

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.

4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

„Z przepisów tych jasno wynika, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się określone dochody w celu zapewnienia im możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Płyne stąd wniosek, że **jednostki samorządu terytorialnego**, na których ciąży obowiązek wykonywania zadań publicznych, **nie mogą zatem dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu**, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. To, że zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nie oznacza pełnej samodzielności. Gwarantowana przez Konstytucję w art. 165 ust. 1 osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego oraz przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe nie oznacza pełnej swobody w realizacji ich zadań. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest równoznaczna z autonomią i musi mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Tylko wówczas ich działania i samodzielność będą chronione przez prawo. Zatem jednostki samorządu terytorialnego muszą działać na podstawie prawa i w jego granicach” (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 4247/18).

Mając na uwadze jednolite stanowisko sądów administracyjnych w zakresie wykładni art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami o obowiązkowym charakterze uchwały rady gminy w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej (zob. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 70/19; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 4247/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 38/19; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 662/21; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2018 r., II SA/Gl 404/18; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 września 2018 r., II SA/Rz 636/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r., II SA/Gl 654/06), należy stwierdzić, że uchylenie obowiązującej stawki opłaty bez jednoczesnego jej wprowadzenia w nowym wymiarze lub na nowych zasadach stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazane przez organ nadzoru naruszenie przepisów prawa w pełni uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*