



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 23 maja 2022 r.

Poz. 2806

Sygn. akt II SA/Lu 51/22



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Joanna Cylc – Malec (sprawozdawca)  
Sędzia NSA Grażyna Pawlos – Janusz  
Asesor sądowy Brygida Myszyńska - Guziur

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 1 marca 2022 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej we Frampolu

z dnia 27 listopada 2020r., nr XXI/147/20

w przedmiocie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 51/22

### Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) dalej jako „u.s.g.” domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej we Frampolu z dnia 27 listopada 2020r. Nr XXI/147/20 w sprawie uchylenia uchwały tej Rady z dnia 8 listopada 2019r., nr XI/86/19.

Rada Miejska we Frampolu uchwałą nr XI/86/19 z 8 listopada 2019 r. ustaliła stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu różnicy wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Jako podstawę prawną uchwały powołała m.in. art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990, ze zm.), dalej jako „u.g.n.”. następnie zaskarżoną uchwałą z 27 listopada 2020r. Rada Miejska uchyliła w całości tę uchwałę.

Zdaniem Wojewody Lubelskiego zaskarżona uchwała Nr XXI/147/20 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 146 ust. 2 u.g.n. Na podstawie tego przepisu rada miejska została upoważniona do ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Uprawnienie do ustalania opłaty z tytułu podziału nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, z tytułu otrzymania nowych nieruchomości wydzielonych w wyniku scalenia i podziału, a także z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej i stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do tych urządzeń ustawodawca powierzył wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta. Wysokość nakładanych opłat adiacenckich ustawodawca uzależnił od stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości w wyniku omawianych działań gminy, którą w każdym z omawianych przypadków ustala rada gminy w drodze uchwały (art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2 i art. 146 ust. 2 u.g.n.). W przypadku podziału nieruchomości stawka opłaty nie może być większa niż 30 % różnicy wartości nieruchomości (art. 98a ust. 1), a w przypadku scalenia i podziału nieruchomości oraz wybudowania urządzeń infrastruktury 50 % wzrostu wartości tych nieruchomości (art. 107 ust. 1 i art. 146 ust. 2).

Uchwałą Nr XI/86/19 z dnia 8 listopada 2019 r. Rada Miejska we Frampolu wprowadziła stawkę procentową opłaty adiacenckiej w wysokości 20% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością nieruchomości po ich wybudowaniu, jednak następnie zaskarżoną uchwałą z dnia 27 listopada 2020 r. Rada Miejska we Frampolu uchyliła tę uchwałę bez jednoczesnego wprowadzenia innej stawki. Jest to działanie istotnie naruszające przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Na podstawie art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2 i art. 146 ust. 2 u.g.n. ustawodawca nałożył bowiem na radę gminy obowiązek ustalenia stawki procentowej opłat adiacenckich. Tymczasem uchylenie uchwały w sprawie ustalenia takiej stawki prowadzi do wyzbycia się źródła dochodu gminy z tytułu pobierania tej opłaty, co skutkuje naruszeniem obowiązku dbałości o mienie gminy. Na potwierdzenie swojego stanowiska, Wojewoda Lubelski przytoczył treść wybranych orzeczeń sądowych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska we Frampolu wniosła o jej oddalenie.

Podniosła, że skoro Rada ma upoważnienie do ustalenia opłaty, to ma również prawo do podjęcia decyzji, czy opłata adiacencka w ogóle zostanie wprowadzona na terenie gminy. Wyjaśniła, że opłaty adiacenckiej na terenie Gminy Frampol w ogóle nie było przed podjęciem uchwały nr XI/86/19 z dnia 8 listopada 2019 r., zaś Wojewoda nie podejmował żadnych czynności w związku z jej brakiem.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stosownie zaś do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przesłanką stwierdzenia nieważności aktu organu jednostki samorządu terytorialnego jest wada prawna mająca charakter istotny, co wynika z art. 91 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Istotnymi są wady dotyczące naruszenia

przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego (naruszenie przepisu stanowiącego podstawę prawną podjętej uchwały), a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z 5 września 2017 r., sygn. akt I OSK 124/17, istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i prawnym, wynikająca z naruszeń przepisów prawa materialnego bądź formalnego, ale taka, która jest oczywista, jednoznaczna, niepozwalająca na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia, lub skutki, jakie wywołuje.

Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.

W wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały na obszarze miasta Frampol nie obowiązują żadne stawki opłaty adiacenckiej, co stanowi naruszenie art. 146 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Rację ma Wojewoda Lubelski, że w przepisie tym ustawodawca nakłada na rady gminy obowiązek podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Innymi słowy, rada gminy nie pozostaje w sytuacji wyboru co do tego, czy stawkę uchwalić czy też nie, ale powinna obowiązek ustawowy w tym zakresie wypełnić. Zgodnie z art. 146 ust. 2 in fine u.g.n., rada gminy nie ma w tym przypadku do czynienia z wyborem, ale z obowiązkiem. Wybór został ograniczony wyłącznie co do określenia wysokości stawki takiej opłaty, a nie co do tego, czy w ogóle uchwałę należy podjąć. W związku z tym, skoro 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. Do takiej sytuacji doprowadziła zaskarżona uchwała, która eliminując z obrotu uchwałę ustalającą stawkę opłaty adiacenckiej, doprowadziła do powstania luki w zakresie obowiązywania stawki procentowej takiej opłaty. 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.

Sąd podzielił w pełni stanowisko Wojewody Lubelskiego mając przy tym na uwadze w zasadzie jednolite stanowisko sądów administracyjnych w zakresie wykładni art. 146 u.g.n. o obowiązkowym charakterze uchwały rady gminy/miejskiej w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej (zob. wyrok NSA z 3 marca 2006r., I OSK 25/06 r.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2018r., II SA/GI 404/18 r.; wyrok WSA w Białymstoku z 4 kwietnia 2019r., II SA/Bk 38/19; wyrok WSA w Gliwicach z 28 lutego 2007r., II SA/GI 654/06; wyrok WSA w Rzeszowie z 5 września 2018r., II SA/Rz 636/18 ).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 146 u.g.n.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*