



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 marca 2022 r.

Poz. 1072

Sygn. akt II SA/Lu 662/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Joanna Cylc – Malec (sprawozdawca)
Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Asesor sądowy Brygida Myszyńska – Guziur

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 7 grudnia 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Bychawie

z dnia 26 maja 2021r., nr XXIX/222/2021

w przedmiocie ustalenia stawki procentowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

11

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 662/21

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.), dalej jako „u.s.g.” skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 26 maja 2021 r., Nr XXIX/222/2021 w sprawie uchylenia uchwały ustalającej stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej oraz scalenia i podziału nieruchomości - domagając się stwierdzenia jej nieważności.

Jednocześnie, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.” - wniósł o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2 i 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.”. W § 1 uchylono uchwałę Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 19 kwietnia 2018 r. Nr XL/2 76/2018 w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej oraz scalenia i podziału nieruchomości, zaś w § 3 przyjęto, że zaskarżona uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Zdaniem Wojewody, kwestionowana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2 i art. 146 ust. 2 u.g.n., gdyż na podstawie tych przepisów ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek ustalenia stawki procentowej opłat adiacenckich. Tymczasem uchylenie uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej prowadzi do wyzbycia się źródła dochodu gminy z tytułu pobierania tej opłaty, co skutkuje naruszeniem obowiązku dbałości o mienie gminy. Uchylenie uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej bez jednoczesnego wprowadzenia innej stawki - jak to uczyniła Rada Miejska w Bychawie - było działaniem istotnie naruszającym przepisy u.g.n. Na potwierdzenie swojego stanowiska Wojewoda Lubelski wskazał wybrane orzeczenia sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007r., sygn. akt: II SA/G1 654/06, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 września 2018 r. II SA/Rz 636/18; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt. I OSK 4247/18).

Wojewoda podniósł, że istotnie narusza prawo także przepis § 3 zaskarżonej uchwały, przewidując, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia. Zdaniem Wojewody, Rada Miejska bezpodstawnie w ten sposób nadała uchwale charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, podczas gdy uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.d.g., a stosownie zaś do art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie, zaś zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2010r., sygn. akt II SA/Rz 938/09; WSA w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 493/15). Uchylenie aktu prawnego o charakterze powszechnie obowiązującym (aktu prawa miejscowego) może nastąpić w takim samym trybie, w jakim ta uchwała weszła w życie. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt opublikowany w sposób przepisany dla aktów prawa miejscowego, podlega również ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Wykluczone jest uchylenie uchwały rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego w drodze uchwały o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego.

Dodatkowo Wojewoda Lubelski wskazała na swoje kompetencje nadzorcze, obejmujące m.in. żądanie eliminowania z obrotu prawnego sprzecznych z prawem aktów wydawanych przez organy gminy - art. 85 i 86 u.s.g. oraz art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Bychawie wniosła o jej oddalenie.

Podniosła, że jej zdaniem „wprowadzenie opłaty adiacenckiej nie jest obligatoryjne (a jedynie możliwe) oraz, że możliwość ta dotyczy wszystkich podziałów nieruchomości dokonywanych na wnioski właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty za cały okres użytkowania wieczystego, a nie tylko podziałów polegających na wydzieleniu działek pod drogi publiczne (o jakich mowa w art. 98 u.g.n.)”. – tak: E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX. 2021, art. 98(a). Jej zdaniem świadczy o tym to, że ustawa nie przewiduje żadnych sankcji za brak uchwalenia stawek opłaty adiacenckiej, nie ma żadnych unormowań regulujących skutki prawne braku podjęcia uchwały. Jeśli intencją ustawodawcy jest nadanie uchwale rady gminy waloru uchwały obowiązkowej, ustawodawca wprowadziłby

rozwiązania alternatywne, np. możliwość wydania zarządzenia zastępczego. Tymczasem nie przewidziano zastępczego środka prawnego wprowadzającego stawkę opłaty adiacenckiej w wypadku niepodjęcia uchwały przez radę gminy. Ustawodawca nie określił też żadnego terminu podjęcia takiej uchwały. W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że ustalenie stawek opłaty w razie podziału nieruchomości ma charakter fakultatywny (D. Bzdura, Opłata adiacencka - zagadnienia administracyjnoprawne, Olsztyn 2002, s. 237); podobne stanowisko zajmują inne organy m.in. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. (informacja z dnia 2 listopada 2018 r.)

Zdaniem Rady Miejskiej, przyjęcie poglądu o obligatoryjności ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej powodowałoby nierówne traktowanie obywateli wobec prawa, ponieważ większość gmin na terenie Województwa Lubelskiego nie posiada uchwał dotyczących opłaty adiacenckiej i nie ponosi z tego tytułu żadnych konsekwencji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia § 3 uchwały, Rada Miejska w Bychawie wskazała na art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), zgodnie z którym „ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe” i „akty normatywne ogłasza się niezwłocznie”, co oznacza, że Wojewoda Lubelski stwierdzając, że sporna uchwała stanowi akt prawa miejscowego, powinien ją opublikować. „Publikacja aktu prawa miejscowego jest [...] obowiązkiem wojewody i nie ma żadnego związku z jego oceną publikowanego aktu”. (tak WSA w Olsztynie w wyroku z 28 marca 2013 r., sygn. akt: II SA/Ol 136/13 i WSA w Krakowie w wyroku z 18 grudnia 2009 r., sygn. akt: II SA/Kr 1340/09).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.

Skarga podlega uwzględnieniu.

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 ma miejsce w niniejszej sprawie.

W wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały na obszarze miasta Bychawa 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.

11

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.