

Załącznik do uchwały Nr XXXI/242/2021
Rady Miejskiej w Bychawie
z dnia 25 sierpnia 2021 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie**

Skarżący: Wojewoda Lubelski

ul. Spokojna 4

20-914 Lublin

NIP: 7120104674

Organ: Rada Miejska w Bychawie

ul. Partyzantów 1

23-100 Bychawa

Znak: PN-II.0552.2.4.2021

Odpowiedź na skargę

Wojewody Lubelskiego na uchwałę Nr XXIX/222/2021 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości z tytułu jej podziału, wybudowania infrastruktury urządzeń technicznych oraz scalania i podziału nieruchomości.

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) Rada Miejska w Bychawie przekazuje skargę Wojewody Lubelskiego na uchwałę Nr XXIX/222/2021 Rady Miejskiej w Bychawie z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie uchylecia uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości z tytułu jej podziału, wybudowania infrastruktury urządzeń technicznych oraz scalania i podziału nieruchomości wraz z aktami sprawy i wnosi o:

1. Oddalenie skargi w całości.

2. W przypadku skierowania sprawy na rozprawę, przeprowadzenie jej także pod nieobecność przedstawiciela organu lub jej pełnomocnika.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2021 r. Rada Miejska w Bychawie podjęła uchwałę Nr XXIX/222/2021 w sprawie uchylecia uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości z tytułu jej podziału, wybudowania infrastruktury urządzeń technicznych oraz scalania i podziału nieruchomości.

W dniu 27 lipca 2021 r. do Rady Miejskiej w Bychawie wpłynęła skarga Wojewody Lubelskiego na przedmiotową Uchwałę.

Zaskarżonej uchwale Wojewoda Lubelski zarzuca uchylecie uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej bez jednoczesnego wprowadzenia innej stawki uznając, iż jest to działanie istotnie naruszające przepisu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) – dalej jako Ustawa. Wojewoda powołując się na przepisy art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2 i art. 146 ust. 2 Ustawy uznał, iż ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Tymczasem uchylecie 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.

W ocenie Rady Miejskiej w Bychawie powyższy zarzut jest niezasadny. Rada Miejska w Bychawie zdaje sobie oczywiście sprawę z aktualnego stanowiska sądów administracyjnych, jednakże pragnie zauważyć, iż

można również spotkać się z odmiennym zapatrywaniem doktryny i organów nadzoru w tym temacie. Mianowicie „Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie opłaty adiacenckiej nie jest w tym przypadku obligatoryjne (a jedynie możliwe) oraz że możliwość ta dotyczy wszystkich podziałów nieruchomości dokonywanych na wniosek 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.)”. - E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 98(a).

W tym miejscu należy wskazać, iż Ustawa nie przewiduje żadnych sankcji za brak uchwalenia stawek opłaty adiacenckiej, co więcej brak jest w niej unormowań regulujących skutki prawne braku podjęcia uchwały. Ponadto jeżeli intencją ustawodawcy jest nadanie uchwale rady j.s.t. waloru uchwały obowiązkowej, ustawodawca niejako zabezpiecza sytuację gdy rada j.s.t. uchwały tej nie podejmuje, wprowadzając rozwiązania alternatywne, przykładowo poprzez możliwość wydania zarządzenia zastępczego. Tymczasem w przepisach Ustawy nie przewidziano zastępczego środka prawnego wprowadzającego stawkę opłaty adiacenckiej w wypadku nie podjęcia w tej sprawie uchwały.

Obowiązek uiszczania opłat adiacenckich został ustanowiony w Ustawie. Ustawa powierzała radzie gminy uprawnienie do określenia stawki opłaty w granicach wyznaczonych przez Ustawę. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy rada gminy miała obowiązek podjęcia odpowiedniej uchwały w odniesieniu do sytuacji podziału nieruchomości. Ustawodawca posłużył się w tym wypadku trybem oznajmującym, który jest używany najczęściej dla wyrażenia obowiązku (powinności). Tryb oznajmujący może jednak również być używany dla przyznawania kompetencji bez przesądzania o obowiązku korzystania z nich. Należy także zauważyć, że ustawodawca nie określił żadnego terminu podjęcia takiej uchwały ani nie ustanowił sankcji na wypadek zaniechania określenia opłat. W literaturze przedmiotu wyrażany był w związku z tym pogląd, że ustalenie stawek opłaty w razie podziału nieruchomości ma charakter fakultatywny (D. Bzdura, *Oplata adiacencka – zagadnienia administracyjnoprawne*, Olsztyn 2002, s. 237).

Co więcej za brakiem obligatoryjności ustalenia stawek opłaty adiacenckiej opowiedział się również Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. Otóż w informacji z dnia 2 listopada 2018 r., można przeczytać, że „Przepis art. 98a ust. 1 u.g.n. (Ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. (tj. DZ. U. 2018 poz. 121)) wprowadza możliwość ustalenia opłaty adiacenckiej w przypadku, gdy podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, spowoduje, że wartość nieruchomości wzrośnie. Zatem na podstawie tego przepisu można pobrać opłatę adiacencką, tylko gdy podział nieruchomości dokonany został na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie opłaty adiacenckiej nie jest w tym przypadku obligatoryjne (a jedynie możliwe) oraz że możliwość ta dotyczy wszystkich podziałów nieruchomości dokonywanych na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty za cały okres użytkowania wieczystego, a nie tylko podziałów polegających na wydzieleniu działek pod drogi publiczne. (...)Zatem podsumowując powyższe, należy stwierdzić że Rady gmin nie mają obowiązku podejmowania uchwał w sprawie wysokości opłaty adiacenckiej, natomiast jeśli Rada podejmie już taką uchwałę – wójt ma obowiązek uwzględnić ją w wydawanej decyzji w sprawie opłaty adiacenckiej.”

Ostatecznie należy wskazać, iż stanowisko Wojewody Lubelskiego o uznaniu obligatoryjności ustalenia wysokości stawki opłat adiacenckiej powoduje, że mamy do czynienia z nierównym traktowaniem obywateli wobec prawa. Wypada zauważyć, iż zdecydowana większość gmin na terenie Województwa Lubelskiego nie posiada uchwał dotyczących opłaty adiacenckiej i nie ponosi z tego tytułu żadnych konsekwencji. Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały spowoduje, iż mieszkańcy Gminy Bychawa będą gorzej traktowani od innych mieszkańców poprzez odebranie im kompetencji do samostanowienia. Co więcej, jeżeli Wojewoda nie podejmuje działań mających na celu ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej w pozostałych gminach, to również nie powinien ograniczać możliwości „zlikwidowania” takiej opłaty na terenie Gminy Bychawa i tym samym powinien umożliwić zrównanie w prawach i obowiązkach mieszkańców Gminy Bychawa z pozostałymi mieszkańcami. Powyższe powoduje, że stanowisko Wojewody Lubelskiego narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji.

W dalszej kolejności Wojewoda Lubelski kwestionuje treść § 3 uchwały, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia” pomimo faktu, iż jest ona aktem prawa miejscowego i powinna być ogłoszona w dzienniku urzędowym. Rada Miejska w Bychawie odnosząc się do wskazanego zarzutu wskazuje, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych

aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) „Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe” natomiast w świetle art. 3 „Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.”. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż Wojewoda Lubelski po otrzymaniu przedmiotowej uchwały powinien po stwierdzeniu, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego dokonać jego publikacji pomimo braku stosownego zapisu w samej uchwale. Organy stanowiące j.s.t. nie mają bowiem kompetencji do decydowania która uchwała stanowi akt prawa miejscowego a która nie, gdyż wynika to z przepisów prawa

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt: II SA/OI 136/13 stwierdził, że *"organ nadzoru nie powinien zwlekać z ogłaszaniem aktów normatywnych publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nawet jeżeli ma wątpliwości co do legalności przedłożonego mu aktu"*. Wydaje się, że tak należy również rozumieć wypowiedź Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w wyroku z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. akt: II SA/Kr 1340/09 stwierdził, że *"publikacja aktu prawa miejscowego jest [...] obowiązkiem Wojewody i nie ma żadnego związku z jego oceną publikowanego aktu"*.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. Skarga Wojewody Lubelskiego z dnia 23 lipca 2021 r.
2. Uchwała Nr XL/276/2018 z 19 kwietnia 2018 r.
3. Uchwała Nr XXIX/222/2021 z 26 maja 2021 r.

Przewodniczący Rady


Grzegorz Szczęśliwy