



Dąbrowa Górnicza, 18.09.2018r.

BAO.0003.20.2018.EP/MM

**Pani Katarzyna Zagajska  
Radna Rady Miejskiej  
w Dąbrowie Górniczej**

*H. P. Łodzie*  
*[Signature]*

dotyczy: interpelacji nr BRM.0003.2906.2018 z dnia 29.08.2018r.

Odpowiadając na Pani interpelację dotyczącą udostępnienia uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10.08.2018r., sygn. akt II SA/GI 404/18, informuję, że Gmina Dąbrowa Górnicza jako wnosząca skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 16.03.2018r. nr NP.II.4131.1.110.2018, w ustawowym terminie, tj. 14.08.2018r., wystąpiła z wnioskiem o pisemne uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10.08.2018r., sygn. akt II SA/GI 404/18.

Zgodnie z podjętą w dniu 12.09.2018r. uchwałą nr XLIV/854/2018 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej zostanie wniesiona do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10.08.2018r., sygn. akt II SA/GI 404/18.

W dniu 17.09.2018r. Gmina Dąbrowa Górnicza otrzymała odpis wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10.08.2018r., sygn. akt II SA/GI 404/18.

Informuję, że Biuro Opłat Adiacenckich realizuje przydzielone mu zadania merytoryczne określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej. Zadania Biura na chwilę obecną realizowane są przez 5 pracowników, docelowo będą realizowane przez 4 pracowników.

SEKRETARZ MIASTA  
*Iwona Bednarska*  
Iwona Bednarska

W załączeniu:

- Kopia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10.08.2018r., sygn. akt II SA/GI 404/18.

Do wiadomości:

1. Wydział Administracyjny Referat Organizacyjny w mieście
2. Biuro Rady Miejskiej w mieście



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ II  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 12 września 2018 r.  
Sygn. akt II SA/GI 404/18

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIEJSKI W DĄBROWIE GÓRNICZEJ			
WYDZIAŁ ADMINISTRACYJNY			
KANCELARIA GŁÓWNA			
Wpłynęło dnia	17-09-2018	Wpłynęło dnia	
ROZDZIAŁ OŚWIADCZENIA			
godzina	podpis	załączniki	
		583251	

Radca prawny Grzegorz Kuczora  
Urząd Miejski  
w Dąbrowie Górniczej  
ul. Graniczna 21  
41-300 Dąbrowa Górnicza

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 3 września 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza Panu – jako pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis wyroku z dnia 10 sierpnia 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA  
*Beata Dzierżon*  
Beata Dzierżon



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 sierpnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.)
	Sędzia WSA Andrzej Matan
Protokolant	specjalista Anna Trzuskowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 sierpnia 2018 r.  
sprawy ze skargi Gminy Dąbrowa Górnicza  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego  
z dnia 16 marca 2018 r. nr NPII.4131.1.110.2018  
w przedmiocie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej

**oddala skargę.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA  
*Beata Bieroń*  
Beata Bieroń

## UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 28 lutego 2018 r. Nr XXXVII/769/2018 Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej uchyliła swą uchwałę z dnia 28 maja 2008 r. Nr XXVII/426/08 w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w wyniku wybudowania infrastruktury technicznej (§ 1 uchwały). Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Dąbrowy Górniczej (§ 2 uchwały). Natomiast w § 3 uchwały Rada postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 30 lipca 2008 r."

Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze a następnie zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały dnia 28 lutego 2018 r. Nr XXXVII/769/2018 jako niezgodnej z art. 144-146 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) oraz z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

W ocenie Wojewody Śląskiego przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazują, iż rada gminy jest zobowiązana do podjęcia uchwały określającej wysokość opłaty adiacenckiej. Rada Miasta Dąbrowy Górniczej uchyliła uchwałę dotychczas określającą stawkę przedmiotowej opłaty nie wprowadzając jednocześnie nowej stawki. W ocenie organu nadzoru, nadanie uchwale klauzuli retroakcyjnej (uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 30 lipca 2008r.) w tym przypadku jest niedopuszczalne. Nadanie bowiem aktowi wstecznej mocy obowiązującej może następować w wyjątkowych przypadkach.

Skargę na to rozstrzygnięcie nadzorcze złożyła Gmina Dąbrowa Górnicza reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Domagając się uchylenia przedmiotowego rozstrzygnięcia zarzuciła Wojewodzie Śląskiemu naruszenie:

- art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 1875 ze zm.) poprzez uniemożliwienie złożenia skarżącej wyjaśnień w toku postępowania nadzorczego co miało istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności poprzez brak wyznaczenia terminu do

złożenia wyjaśnień oraz nieuzasadnione zakończenie postępowania w ciągu 4 dni z pominięciem wymogu umożliwienia złożenia przez skarżącą wyjaśnień,

- art. 91 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym oraz 8 ust. 1 k.p.a. poprzez brak w uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazania dowodów na jakich organ oparł swe ustalenia oraz brak wyczerpującego wyjaśnienia przesłanek jakimi organ kierował się wydając rozstrzygnięcie nadzorcze,
- art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez oparcie rozstrzygnięcia wyłącznie na niczym nieudowodnionych domniemaniach jakoby uchwała uchylająca w sposób istotny ograniczy dochód gminy, braku przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego w tym zakresie, co miało istotny wpływ na wynik sprawy,
- art. 91 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 § 1 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym a to poprzez sprzeczność sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z jego uzasadnieniem,
- art. 107 § 1 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym a to poprzez brak precyzyjnego wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego, w szczególności brak precyzyjnego określenia przepisu prawa naruszonego uchwałą uchylającą,
- art. 8 § 2 k.p.a. w zw. z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez odstępianie bez uzasadnionej przyczyny od dotychczasowej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, w zakresie oceny uchwały w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej jako obowiązkowej a to poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do uchwały zmieniającej, w sytuacji gdy podobne uchwały w miastach Tychy i Jastrzębie Zdrój nie były kwestionowane przez Wojewodę Śląskiego,
- art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2018r. poz. 121 ze zm. – dalej jako „u.g.n.”) oraz art. 16 ust.2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez naruszenie zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego a to poprzez ustalenie, że uchwała w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy urządzeń infrastruktury technicznej stanowi uchwałę obowiązkową,
- naruszenie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz. U. z 2017r. poz. 1523) a to poprzez uznanie, że nie zaszły przesłanki do nadania uchwale uchylającej wstecznej mocy obowiązującej.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wpłynęło do Urzędu Miejskiego drogą elektroniczną w dniu 12 marca 2018r. o godz. 14.47. W treści zawiadomienia pouczono o możliwości składania wyjaśnień oraz wskazano, że termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa w dniu 6 kwietnia 2018r.. W dniu następnym (13 marca 2018r. godz. 13.44.) do Urzędu Miejskiego wpłynęło drogą elektroniczną postanowienie Wojewody o wstrzymaniu wykonania uchwały uchylającej. Wskazała, że Wojewoda w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nie określił terminu do składania wyjaśnień.

Zdaniem Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej rozstrzygnięcie nadzorcze nie zawiera wystarczającego uzasadnienia faktycznego i prawnego. Tym samym Wojewoda Śląski naruszył art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzono, że "unormowania uchylanej kwestionowaną uchwałą uchwały (...) decydowały o dotychczasowych działaniach obywateli (np. w zakresie zamiaru kupna nieruchomości)". Stwierdzenie to nie jest jednak poparte przez organ nadzoru żadnym dowodem, który uzasadniałby tego rodzaju wnioskowanie. Podobnie zresztą jak stwierdzenie: "Ponadto moc wsteczna uchwały dodatkowo mogłaby ograniczyć dochody gminy a tym samym zmniejszać np. jej możliwości inwestycyjne, czy pomocowe w odniesieniu do licznych zapewne potrzeb społeczności zamieszkującej".

W ocenie skarżącej art. 146 u.g.n. nie przewiduje żadnych sankcji za brak uchwalenia stawek opłaty adiacenckiej, co więcej brak jest tam unormowań regulujących skutki prawne braku uchwały. A ze wskazanych dalej przykładów wynika, że jeżeli intencją ustawodawcy jest nadanie uchwale rady j.s.t. waloru uchwały obowiązkowej, ustawodawca niejako zabezpiecza sytuację gdy rada j.st. uchwały tej nie podejmuje, wprowadzając rozwiązania alternatywne, przykładowo poprzez możliwość wydania zarządzenia zastępczego. Tymczasem w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidziano "zastępczego środka prawnego wprowadzającego stawkę opłaty adiacenckiej w wypadku nie podjęcia w tej sprawie uchwały.

Rada Miejska wskazała wreszcie, iż nadanie uchwale mocy wstecznie obowiązującej czyli „uchylenie uchwały na przyszłość (przy założeniu, że weszłaby w życie 14 dni od dnia jej ogłoszenia) nie zmienia sytuacji prawnej tych właścicieli nieruchomości, których wzrost wartości nieruchomości na skutek wybudowania

infrastruktury technicznej nastąpił w okresie obowiązywania uchwały określającej daną stawkę opłaty". Korzyść z uchylecia (lub zmiany na niższą stawkę) uchwały podjętej ze skutkiem wyłącznie na przyszłość uzyskają wyłącznie właściciele nieruchomości, których wzrost wartości nieruchomości nastąpi w przyszłości. Powoduje to ewidentne naruszenie zasady równości wobec prawa płynącej z normy art. 32 Konstytucji. Osiągnięcie zatem celu równego traktowania wobec prawa właścicieli nieruchomości gdzie wzrost wartości nieruchomości nastąpił przed uchwałą uchylającą (zmieniającą) jak i po uchwale uchylającej (zmieniającej) możliwe jest tylko poprzez zmianę stanu prawnego o charakterze generalnym, przy czym Rada Miejska może to uczynić jedynie poprzez wyeliminowanie własnej uchwały z obrotu prawnego z mocą wstecznie obowiązującą.

Odpowiadając na skargę Wojewoda Śląski wniósł o jej oddalenie podtrzymując swe dotychczasowe stanowisko.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do treści art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi, odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

W świetle art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm. - dalej „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i polega na zbadaniu czy organ wydający rozstrzygnięcie nadzorcze właściwie zastosował przepisy prawa materialnego oraz czy przestrzegał przepisów prawa proceduralnego.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „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 składu orzekającego przepis powyższy, wprost nakłada na radę gminy obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Delegacja powyższa nie ma charakteru fakultatywnego, zależnego od gminy. Warto tu przytoczyć wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 września 2005 r. (sygn. II SA/Sz 671/05 – wszystkie orzeczenia za [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)), gdzie skład orzekający uznał, iż „wykładnia językowa art. 98a ust.1 tej ustawy, nie pozostawia wątpliwości, że użyty w zdaniu pierwszym zwrot "może" odnosi się do właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego wydającego decyzję w indywidualnej sprawie, zaś zdanie drugie "Stawkę opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały", ma charakter przepisu obligatoryjnego. Przepis ten rozumieć trzeba w ten sposób, że wyklucza on dowolność organu stanowiącego gminy w zakresie podjęcia uchwały w tym przedmiocie, innymi słowy rada gminy jest zobowiązana do ustalenia w drodze uchwały stawek procentowych opłaty adiacenckiej obowiązującej na jej obszarze”. Wyrok powyższy dotyczył stawki opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, ale uchwała w tym zakresie jest podejmowana na podstawie identycznie skonstruowanej delegacji ustawowej.

Od powyższego wyroku została złożona skarga kasacyjna. Oddalając ją Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2006 r. (sygn. I OSK 25/06) stwierdził zaś wyraźnie, iż „skoro obowiązek ten zarówno w ocenie Sądu I instancji, jak i składającego skargę kasacyjną istnieje, to niedopuszczalne jest uchylenie uchwały wydanej w wykonaniu owego obowiązku prowadzące do tego, iż na terenie Miasta nie obowiązywałyby żadne stawki procentowe opłaty adiacenckiej”.

Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyżej przytoczonych orzeczeniach WSA i NSA. Ustalenie przez radę gminy stawki opłaty adiacenckiej jest obowiązkowe. Jeśli zaś taka stawka została uchwalona, to niedopuszczalna jest jej likwidacja. Stąd Sąd uznaje, iż zarzuty skarżącej dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego, czy też niedopuszczalnego wkroczenia w samodzielność gminy są nieuzasadnione.



Miasto Dąbrowa Górnicza w swej skardze podniosła również kilka zarzutów o charakterze formalnym. Dotyczą one braku możliwości wypowiedzenia się w sprawie, niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, czy też braku wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sąd wzięłby pod uwagę powyższe okoliczności w sytuacji, gdyby miały one wpływ na treść rozstrzygnięcia. Tak jednak nie jest. Niezależnie od argumentów podnoszonych przez skarżącą (np. w zakresie nie wykazania uszczuplenia dochodów gminy) rozstrzygana sprawa dotyczy sporu o charakterze prawnym, i w ocenie składu orzekającego Wojewoda Śląski wydał swe rozstrzygnięcie nadzorcze zgodnie z prawem.

Bezprzedmiotowe, w ocenie składu orzekającego, jest rozstrzyganie w przedmiocie nadania przedmiotowej uchwale wstecznej mocy prawnej, skoro naruszała ona prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa i w związku z tym w oparciu o art. 151 p.p.s.a. orzeczono jak wyżej.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Beata Bieroń