



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 lipca 2012 r.

Poz. 2057

UCHWAŁA NR 19/85/2012 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 15 czerwca 2012 r.

w składzie:

1. Ryszard Paweł Krawczyk	7. Paweł Jaśkiewicz
2. Beata Kaczmarek	8. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	9. Barbara Polowczyk
4. Iwona Kopczyńska	10. Małgorzata Michałek
5. Anna Kaźmierczak	11. Roman Drozdowski
6. Wojciech Newereńczuk	

Po rozpatrzeniu w dniu 15 czerwca 2012 roku Uchwały Nr XX/162/2012 Rady Gminy Pabianice z dnia 14 maja 2012 roku w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 17 maja 2012 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.) Kolegium uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność § 2 ust. 2 Uchwały Nr XX/162/2012 Rady Gminy Pabianice z dnia 14 maja 2012 roku w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, z powodu naruszenia art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XX/162/2012 z dnia 14 maja 2012 roku, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 17 maja bieżącego roku, Rada Gminy Pabianice ustaliła stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej, w wysokości 35% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu (§ 1 Uchwały). W § 2 ust. 1 Uchwały wskazano, że tracą moc Uchwały: Nr XXXII/204/2005 z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej oraz Nr XII/71/2007 z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. W ust. 2 § 2 ustalono z kolei, że do spraw wszczętych na podstawie uchwał określonych w ust. 1 § 2, Uchwały dotyczących opłat adiacenckich stosuje się stawkę opłaty w wysokości 50%. W podstawie prawnej Uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) art. 143 ust. 1, art. 145 ust. 2 i art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

Wszczynając postępowanie nadzorcze wobec przedmiotowej Uchwały, Kolegium Izby zaprosiło na posiedzenie w dniu 15 czerwca 2012 roku, przedstawiciela jednostki, który udzielił ustnych wyjaśnień, jak również przedłożył pisemne stanowisko w sprawie. Przedstawiciel Gminy wskazał w szczególności, że celem wprowadzenia zapisu zawartego w § 2 ust. 2 badanej Uchwały było zagwarantowanie równego traktowania wszystkich osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej w związku z budową sieci wodociągowej. Obowiązują-

ca Uchwała Rady Gminy Pabianice Nr XII/71/2007 z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, ustalająca stawkę w wysokości 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu, miała zostać uchylona badaną Uchwałą, jednak radni nie wyrażali zgody na pozostawienie nadal stawki opłaty w wysokości 50%. W związku z tym uchwalono stawkę w wysokości 35% i jednocześnie, uchylając Uchwałę Nr XII/71/2007 wprowadzono zapis § 2 ust. 2. W ocenie przedstawiciela Gminy, taka sytuacja uzasadniała wprowadzenie tego zapisu w przedmiotowej Uchwale, a o zasadności takiego postanowienia przekonuje również orzeczenie Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2010 roku (sygn. akt. II SA/BK 690/09). Przedstawiciel jednostki wskazał, że zapis § 2 ust. 2 mieści się w jego ocenie w ustawowym pojęciu „ustalenia % stawki opłaty”, a nawet gdyby uznać, że budzi on wątpliwości, to wobec podnoszonych wyżej okoliczności nie ma podstaw do tego, by umieszczenie takiego zapisu uznać za istotne naruszenie prawa. Wyjaśnił również, że pod pojęciem spraw wszczętych, o których mowa w § 2 ust. 2 badanej Uchwały, jednostka rozumie sprawę, w której nastąpiło zlecenie przygotowania operatów szacunkowych ustalających wartości nieruchomości, co miało miejsce po dniu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

W toku badania przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że wprowadzony w § 2 ust. 2 zapis narusza art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. W myśl tego przepisu 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.

Ustalona w § 2 ust. 2 Uchwały regulacja zawierająca normę intertemporalną wskazującą, jaką wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej stosuje się do spraw wszczętych na podstawie uchylanych uchwał Rady Gminy Pabianice, wykracza więc poza zakres art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z powołanego przepisu wynika bowiem jednoznacznie, że rada gminy ma jedynie upoważnienie do określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, przy czym wysokość tej stawki nie może przekroczyć 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Z brzmienia powołanego przepisu wynika również, że kompetencja rady gminy dotyczy określenia wysokości stawki, która zacznie obowiązywać po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały rady gminy w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdyż uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego. Taka stawka została przez Radę Gminy Pabianice ustalona w § 1 badanej Uchwały. Natomiast, zarówno art. 146 ust. 2 wskazanej wyżej ustawy, jak i inne przepisy, w tym również te, które przywołano w podstawie prawnej przedmiotowej Uchwały, nie dają podstaw do ustalenia regulacji zawartej w jej § 2 ust. 2. Kolegium Izby podkreśla przy tym, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu, jak bowiem wynika z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Podstawę prawną ustanowienia aktów prawa miejscowego stanowi więc upoważnienie zawarte w ustawie, co oznacza, że każdorazowo w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie dla rady gminy do podjęcia danego aktu prawa miejscowego. Podejmując zaś uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, rada gminy musi uwzględniać wytyczne zawarte w tym upoważnieniu. Przepisy kompetencyjne powinny być zaś interpretowane w sposób ścisły, literalny i – w świetle orzeczeń sądów administracyjnych - nie można dokonywać wykładni rozszerzającej tych przepisów. Niedopuszczalne jest zatem, by przepisy prawa miejscowego, wykraczały poza unormowania ustawowe (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt I SA/Gd 244/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.04.2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09). Wobec powyższego, Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska przedstawiciela Gminy uznającego, że stwierdzone naruszenie nie ma istotnego charakteru, w sytuacji gdy zapis § 2 ust. 2 przedmiotowej Uchwały wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uznać także należy, że skoro jedynie upoważnienie ustawowe może stanowić podstawę ustalenia przepisu prawa miejscowego, to podstawy takiej nie dają orzeczenia sądów wydane w sprawach indywidualnych. Kolegium Izby zwraca również uwagę, że w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 października 2007 roku - wskazano, którą stawkę opłaty adiacenckiej należy stosować w sytuacji „kolizji” uchwał rady gminy, a więc w przypadkach, gdy w dniu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo do korzystania z wybudowanej drogi, obowiązywała uchwała rady gminy określająca stawkę procentową opłaty adiacenckiej w danej wysokości, zaś w dniu wydawania przez wójta decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej obowiązuje uchwała rady gminy określająca stawkę tej opłaty w innej wysokości. Stosownie do tego przepisu, wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w

terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2 tej ustawy. Do ustalenia opłaty przyjmuje się zaś stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Tym bardziej zatem, Rada Gminy Pabianice nie miała podstaw do ustalania tej kwestii w uchwale, skoro sprawę tę rozstrzyga przepis rangi ustawowej. Należy przy tym zauważyć, że przyjmując zapis zawarty w § 2 ust. 2 badanej Uchwały i wychodząc poza upoważnienie ustawowe, Rada Gminy Pabianice wkroczyła jednocześnie w kompetencje organu ustalającego opłatę adiacencką, a także dokonała modyfikacji art. 145. ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób nieuprawniony, bowiem w przepisie tym, jako datę, którą należy uwzględnić w celu zastosowania odpowiedniej uchwały w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej wskazano dzień, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, nie zaś dzień, w którym zlecono sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości.

Mając powyższe na względzie Kolegium ustaliło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi:
Ryszard Krawczyk