

**UCHWAŁA NR.....
RADY MIEJSKIEJ W DĄBROWIE GÓRNICZEJ**

z dnia

w sprawie wystosowania apelu do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza o skorzystanie z możliwości odstąpienia od naliczania i poboru opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 roku poz. 1875 z późn. zm.) oraz art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.) na wniosek grupy radnych

**Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej
uchwała:**

§ 1 Rada Miejska zwraca się z apelem do Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej o skorzystanie z możliwości odstąpienia od naliczania i poboru opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, na podstawie art. 145. ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, na podstawie którego Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

§ 2 Zasady odstąpienia od naliczania i poboru opłaty adiacenckiej określi Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej po zasięgnięciu opinii Komisji Prawno-Organizacyjnej oraz Komisji Budżetowej.

§ 3 Powierzyć wykonanie uchwały Prezydentowi Miasta Dąbrowa Górnicza.

§ 4 Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej
w Dąbrowie Górniczej

Agnieszka Pasternak

Uzasadnienie

W związku z ogromnym społecznym niepokojem związanym z naliczaniem i egzekwowaniem opłat adiacenckich od właścicieli nieruchomości na podstawie uchwały Nr X/221/2015 z dnia 9 września 2015 oraz uchwały Nr XXVII/426/08 z dnia 28 maja 2008 roku, **apelujemy do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza o odstąpienie – wzorem licznych gmin na terenie kraju, w tym województwa śląskiego, od pobierania opłat adiacenckich od mieszkańców, których nieruchomości znalazły się w pobliżu wybudowanej przez miasto infrastruktury technicznej.**

Odstąpienie od naliczania opłat adiacenckich jest uzasadnione interesem społecznym i ekonomicznym miasta i opiera się na uznaniowym charakterze zapisów **art. 145 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami**. Na podstawie tych przepisów prezydent „może”, ale nie musi nakładać na mieszkańców opłaty adiacenckiej.

Przykładowo prezydent Tychów, sam (po szerokich konsultacjach) zainicjował uchylenie zapisów w dotyczących egzekwowania opłaty adiacenckiej. Podobne stanowiska zajmują naukowcy i eksperci od gospodarki nieruchomościami w swoich publikacjach, analizach i wystąpieniach, podkreślając jedynie, że rolą prezydenta jest rozważanie czy priorytet mają dla niego koszty społeczne, czy ekonomiczne.

Bardzo ważna jest również opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 29 listopada 2016 r. nr BAS-WAL-2412/16, w której czytamy:

„Podsumowując – w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) może odstąpić od naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (np. kanalizacji) pomimo obowiązywania uchwały rady gminy ustalającej stawkę opłaty adiacenckiej.

Również w literaturze przedmiotu przeważa stanowisko, iż obciążenie opłatą adiacencką z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej mieści się w zakresie uznania administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż wydaje się, że jest możliwa rezygnacja przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) z naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (np. kanalizacji) w sytuacji, gdy obowiązuje uchwała rady gminy ustalająca stawkę opłaty adiacenckiej”

Przytoczona opinia potwierdza, że Prezydent Miasta nie poniesie konsekwencji na skutek zrezygnowania z naliczania opłaty adiacenckiej.

Do kosztów społecznych niewątpliwie należy zaliczyć: stres, niepokój i lęk o swoją sytuację finansową mieszkańców (dotyczy to szczególnie osób starszych, samotnych, chorych).

Najlepiej pokazuje to list otwarty mieszkańców Dąbrowy Górniczej do Prezydenta Miasta, który przytaczamy:

LIST OTWARTY

*Do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza
Pana Zbigniewa Podraza*

Szanowny Panie Prezydencie,

Mieszkańcy dzielnic objętych opłatą adiacencką są zbulwersowani wprowadzeniem w naszym mieście opłaty, która stanowi dla nas ogromne obciążenie.

Podczas spotkania z mieszkańcami dzielnicy Strzemieszyce w dn. 28 października 2013 roku Pan Prezydent stwierdził : „Moim staraniem będzie to , żeby konsekwencje tej inwestycji były jak najmniejsze i takie przemyślenia mam. Nie chciałbym dziś o nich mówić bo to są pewne plany strategiczne i być może lepiej, żeby zostały w jakieś tajemnicy handlowej. Staram się o to, żeby tych konsekwencji było jak najmniej albo wręcz nie było ich. Natomiast co do podłączeń , to są na działkach, to są prywatne podłączenia. Państwo musicie rozważyć czy nie? My stwarzamy możliwości.”

Czy żądanie teraz opłat po kilka lub kilkanaście tysięcy to jest efekt tych starań? Dlaczego Pan Prezydent wprowadził mieszkańców w błąd?

Uchwała Rady Miejskiej została podjęta w 2008 roku, kiedy były inne warunki społeczne i gospodarcze i kiedy nikt nie wiedział o skali działań inwestycyjnych w latach późniejszych. Jak powiedział na sesji w maju 2008 roku Pana Zastępcę Prezydent Henryk Zaguła: „nieprawdą jest, że większość mieszkańców Dąbrowy Górniczej jest właścicielami gruntu i nieprawdą jest, że większość mieszkańców nie ma dróg. Dotyczy to specyficznej sytuacji, w której, gdy otwieramy teren inwestycyjny, w którym tworzymy drogi i kanalizujemy. Prosiłbym, każdy używa takich argumentów, jakich chce, ale prosiłbym też nie wprowadzać w błąd, bo to nie dotyczy większości mieszkańców wprost przeciwnie dotyczy to stosunkowo niewielkiego odsetka mieszkańców.”

Niestety, ale opłata adiacencka dotyczy kilku tysięcy rodzin. Rodzin, które mieszkają od kilku pokoleń w jednym miejscu i teraz zostały zmuszone do płacenia daniny, na którą ich nie stać. Strzemieszyce to nie tereny inwestycyjne nad Pogorią, Panie Prezydencie. Czym innym jest budowa infrastruktury na nowych terenach inwestycyjnych, dopiero przewidzianych do budowy domów, a czym innym budowa kanalizacji w miejscach tradycyjnej zabudowy, która dotychczas funkcjonowała. To nie jest stworzenie warunków do inwestowania, jak argumentowano w 2008 roku, a sam wzrost wartości nieruchomości jest bardzo iluzoryczny. Dla Strzemieszyc i innych dzielnic budowa kanalizacji to nie dobrodziejstwo cywilizacyjne, lecz wprowadzenie nowego sposobu odbioru ścieków, często droższego w eksploatacji.

W opinii prawnej z dnia 29 listopada 2016 roku, przedstawionej przez Biuro Analiz Sejmowych i przekazanej Panu Prezydentowi, napisano : w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) może odstąpić od naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (np. kanalizacji), pomimo obowiązywania uchwały rady gminy, ustalającej stawkę opłaty adiacenckiej.

Również w literaturze przedmiotu przeważa stanowisko, iż obciążenie opłatą adiacencką z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej mieści się w zakresie uznania administracyjnego.

Zgodnie z art. 145 ust. 1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką.

Dlaczego Pan Prezydent nie korzysta z tego zapisu, tylko cały czas twierdzi, że musi pobierać opłatę. Prosimy o odpowiedź, które gminy zostały ukarane za brak pobierania opłaty adiacenckiej. To jest kwestia odwagi i wyczulenia na sprawy mieszkańców, a nie odpowiedzialności karnej. Kontrola NIK przeprowadzona w 2007 roku wskazywała wprawdzie na możliwość pozbawienia ??? Apelujemy do Pana Prezydenta o respektowanie zapisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami, które nakazywały wydanie decyzji w ciągu trzech 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.

Dlaczego z wysyłaniem zawiadomień czekano do dnia, aż obowiązujący będzie przepis, że wystarczy wszcząć postępowanie w ciągu trzech lat? Przecież postępowanie było rozpoczęte przed otrzymaniem zawiadomienia, bo wykonywana była np. dokumentacja fotograficzna posesji.

Interpretacja stanu prawnego w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że istnieje zasada ochrony „interesów w toku”, która zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Taka sytuacja jest w Dąbrowie Górniczej.

Apelujemy o umorzenie postępowań, dla których minął okres 3 lat od chwili zakończenia budowy kanalizacji.

Realizacja Projektu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej przebiegała z ogromnymi problemami technicznymi. Do dzisiaj są kłopoty z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania kanalizacji. Na spotkaniu w dniu 28 października 2008 roku Pan Prezydent stwierdził, że budowa będzie zakończona do czerwca 2014 roku. Taki zapis znajduje się również w umowie z wykonawcą.

Terminy były przesuwane, wykonawcy się zmieniali, a w niektórych miejscach kilkakrotnie wykonywano te same roboty. Jaki więc termin zostanie rzeczywiście przyjęty? Czy nie jest to obciążanie właścicieli posesji kosztami, wynikającymi z niedbałego wykonania budowy? Zalewanie domów i wybijanie ścieków w domowych instalacjach to nie wina mieszkańców.

Wielokrotnie wychwalane przez Pana Prezydenta wybudowanie nowych ulic to też zapadające się studzienki, brak w wielu miejscach chodników lub zamiana poboczy na wysokie krawężniki, powodujące zwężenie jezdni, uniemożliwiające bezpieczne wymijanie się pojazdów. To jedne z wielu negatywnych skutków, jakie przyniosły inwestycje.

Opłata adiacencka dotyczy w dużej części terenów zdegradowanych. Wartość nieruchomości ciągle spada na skutek zanieczyszczenia środowiska. Coraz bardziej uciążliwy jest transport na ulicach, które nie są przystosowane do ruchu ciężkich pojazdów i takiego nasilenia ruchu. Jest to wynik powstawania coraz to nowych zakładów, dla których pozwolenia wydaje Urząd Miejski, nie licząc się z kumulacją zanieczyszczeń i hałasu i ponosząc za ten wzrost uciążliwości pełną odpowiedzialność. W tych warunkach coraz trudniej się żyje. Mieszkańcy za to nie otrzymują żadnych odszkodowań, a żądanie w tej sytuacji od nich dodatkowych opłat jest wręcz karygodne. Miasto, które przyczynia się do degradacji terenów, wymaga wysokich opłat za wybudowanie infrastruktury, która nie jest żadną rekompensatą za tę degradację.

Panie Prezydencie, oczekujemy odpowiedzi, w której uwzględni Pan wszystkie uwagi i zastrzeżenia mieszkańców. Oczekujemy stanowiska, w którym zostaną wyjaśnione wszystkie wątpliwości, a mieszkańcy „zielonych dzielnic” zostaną potraktowani na równi z mieszkańcami innych dzielnic. Dzielnic, w których realizuje się inwestycje po kilkanaście milionów zł, budując parkingi, place zabaw, chodniki, a mieszkańcy nie ponoszą z tego tytułu żadnych opłat, chociaż budowana infrastruktura w wymierny sposób podnosi standard ich życia.

Mieszkańcy

Przy okazji zauważyć należy, że opłata adiacencka dla Miasta Dąbrowa Górnicza jest ogromnym obciążeniem również w sensie finansowym dla jego budżetu. Wydatki związane z obsługą opłaty adiacenckiej, olbrzymie kwoty wydatkowane z tytułu sporządzania operatów szacunkowych dla każdej nieruchomości, w pobliżu której powstały gminne inwestycje. Niemniej kosztowne jest prowadzenie 10-osobowego Biura Opłaty Adiacenckiej, obecnie jednej z liczniejszych jednostek Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej oraz bieżąca obsługa prowadzonych postępowań administracyjnych i odwoławczych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i sądów.

Mając na uwadze dobro dąbrowian oraz finanse publiczne apelujemy do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza o nie naliczanie i nie egzekwowanie opłat adiacenckich od właścicieli nieruchomości, których wartość mogła teoretycznie wzrosnąć z tytułu budowy przez gminę infrastruktury technicznej.

Trzeba też dodać, że w większości przypadków postępowania dotyczą terenów silnie zdegradowanych środowiskowo, na których nikt nie zrekompensował mieszkańcom utraty wartości ich majątku na skutek zanieczyszczenia środowiska przez przemysł.

Załączniki:

1. Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z dn. 29.11.2016 r., dot. możliwości rezygnacji przez organ wykonawczy gminy z naliczania opłaty adiacenckiej

Grupa radnych:

Katarzyna Zagajska

Grzegorz Jaszczura

Jerzy Reszke

Warszawa, dnia 29 listopada 2016 r.

BAS-WAL-2412/16

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna dotycząca możliwości rezygnacji przez organ wykonawczy gminy z naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej

I. Teza opinii

W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) może odstąpić od naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (np. kanalizacji) pomimo obowiązywania uchwały rady gminy ustalającej stawkę opłaty adiacenckiej.

II. Przedmiot opinii

W treści złożonego zlecenia zwrócono się z prośbą o przygotowanie opinii prawnej na temat *możliwości rezygnacji przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) z naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (np. kanalizacji) w sytuacji, gdy obowiązuje uchwała rady gminy ustalająca stawkę opłaty adiacenckiej, w związku z możliwością poniesienia przez organ wykonawczy odpowiedzialności za niezachowanie dyscypliny finansów publicznych* [dodatkowa opinia do petycji nr 145/90/16 w sprawie zmiany art. 143 ust. 2 i art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, ze zm.)].

Opinia została przygotowana na zlecenie posła Sławomira Piechoty – Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych dnia 7 listopada 2016 r. i uwzględnia stan prawny na dzień sporządzenia.

Opinia przygotowana została z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

- 1) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, ze zm.), dalej jako „u.g.n.” lub „ustawa o gospodarce nieruchomościami”;
- 2) Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Przedmiotem opinii jest zagadnienie dopuszczalności rezygnacji przez organ wykonawczy gminy z naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Biuro Analiz Sejmowych nie zajmuje stanowisk w sprawach indywidualnych, które mogą być przedmiotem sporu sądowego, bądź postępowania przed właściwymi organami. Niniejsza opinia stanowi ogólną analizę ww. zagadnienia, a nie opinię w indywidualnej sprawie.

III. Uzasadnienie prawne tezy opinii

Stosownie do zawartego w rozdziale 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatytułowanym „Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej”, przepisu art. 144 ust. 1 i 2 właściciele nieruchomości oraz część użytkowników wieczystych¹ uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

Do materialnoprawnych przesłanek ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 143 i nast. u.g.n.) należą:

- stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunków do korzystania z wybudowanej drogi;
- wzrost wartości nieruchomości spowodowany wybudowaniem drogi lub urządzeń infrastruktury technicznej wymienionych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 143 ust. 2);

¹ Zgodnie z art. 144 ust. 2 u.g.n. użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich.

- obowiązywanie uchwały rady gminy ustalającej stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej;
- wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej 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.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 145 ust. 1 u.g.n. *wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi*. W przepisie tym ustawodawca posłużył się sformułowaniem „wójt, burmistrz albo prezydent miasta może”, co odczytywane literalnie wskazywałoby na istnienie w tym zakresie uznania administracyjnego. Można więc postawić pytanie, czy w sytuacji, w której spełnione będą trzy pierwsze spośród ww. przesłanek, organ wykonawczy gminy może, w ramach uznania administracyjnego, nałożyć na podmiot zobowiązany opłatę adiacencką, czy też w każdej sytuacji, gdy zostaną spełnione ww. trzy przesłanki, organ wykonawczy gminy ma obowiązek nałożenia w drodze decyzji administracyjnej opłaty adiacenckiej.

W orzecnictwie przeważa pogląd, zgodnie z którym wymierzenie opłaty adiacenckiej w sprawie indywidualnej pozostawiono uznaniu organu administracji publicznej.² Takie stanowisko przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2003 r., sygn. I SA 2293/02, także m.in. w wyrokach: NSA z dnia 5 października 2007 r., sygn. I OSK 1425/06; NSA z dnia 17 marca 2005 r., sygn. OSK 1284/04; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 maja 2004 r., sygn. II SA/Łd 1508/02; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2014 r., sygn. IV SA/Po 403/14; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. II SA/Po 390/14. Niemniej, w orzecnictwie prezentowane jest również stanowisko przeciwne, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy ma obowiązek ustalić opłatę adiacencką w sytuacji zaistnienia

² Zdanie na temat przewagi w orzecnictwie poglądu o nieobligatoryjności wymierzania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej wyrażane jest w literaturze przedmiotu – tak np. A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010, s. 71.

wszystkich pozostałych przesłanek ustawowych, pozwalających na wymierzenie tego rodzaju należności publicznej. Takie stanowisko zaprezentowano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. II SA/Wr 590/08.

Rozbieżne stanowiska na temat obligatoryjności nałożenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej prezentowane są również w doktrynie. E. Bończak-Kucharczyk w komentarzu do art. 145 u.g.n. wskazuje, że opłata adiacencka może, ale nie musi zostać ustalona, gdy wybudowane zostaną urządzenia infrastruktury technicznej.³ Z kolei K. Marciniuk w komentarzu do art. 145 u.g.n. stwierdza, że *stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi w żadnym wypadku nie można utożsamiać z koniecznością uiszczenia opłaty adiacenckiej. Przytaczany przepis art. 145 ust. 1 posługuje się stwierdzeniem, że organ „może” określić taką opłatę, ale „może” to uczynić tylko w ciągu trzech lat. Użycie słowa „może” oznacza, że w ramach uznania administracyjnego organ ma prawo wyboru, czy wszcząć postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej, czy też takiego postępowania nie wszczynać. Nie można odmówić organowi takiego prawa, bo przecież wszczęcie postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej może przynieść gminie nie tylko korzyści finansowe, lecz także straty, gdy nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości albo będzie on tak znikomy, że w niewielkim stopniu przewyższy koszt sporządzenia operatu szacunkowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z 6 lipca 2010 r., II SA/OI 394/10, Lexis.pl nr 2818274). Na przykład fakt, że nieruchomość była już podłączona do kanalizacji sanitarnej, może oznaczać brak podstaw do ustalenia opłaty adiacenckiej, gdyż w tej sytuacji budowa nowej kanalizacji może nie wpłynąć na wartość nieruchomości (por. wyrok WSA w Gdańsku z 10 marca 2005 r., II SA/Gd 347/02, CBOSA).*⁴

Podobnie zagadnienie to ocenia A. Prusaczyk, stwierdzając w komentarzu do przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami: *Gdyby rzeczywiście ustawodawca chciał wyłączyć możliwość uznaniowego działania organu w tym zakresie, dużo właściwszy byłby zwrot „ustala w drodze decyzji”. Oczywiście można uznać, iż każdorazowa dopuszczalność ustalenia opłaty powinna skutkować obowiązkiem*

³ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Program Lex/el., 2014, komentarz do art. 145.



działania organu z uwagi na dbałość o dochody jednostki samorządu, jednak w konkretnym przypadku argumentacja ta może okazać się wyjątkowo wątpliwa. Nie sposób bowiem pominąć przypadków, w których wysokość potencjalnej opłaty adiacenckiej miałyby charakter symboliczny w stosunku do kosztów, jakie organ musiałby ponieść dla ustalenia i dochodzenia opłaty. Do ustalenia opłaty wymagana jest opinia rzeczoznawcy majątkowego (operat szacunkowy), co przy niskiej wysokości opłaty i uwzględnieniu kosztów korespondencji może skutkować sytuacją, w której wartość opłaty nie pokryje nawet poniesionych w celu jej ustalenia kosztów. Wskazany przykład prowadzi do wniosku, że w określonych przypadkach wykładnia przepisu dopuszczająca „możliwość” ustalenia opłaty, a nie „obowiązek”, bynajmniej nie prowadzi do naruszenia interesu gminy w sytuacji zaniechania ustalenia opłaty. Niestety w tego typu przypadkach oczywiście zarzut uszczuplenia dochodów gminy na skutek zaniechania przez organ dochodzenia opłaty zwykle będzie dyskusyjny, gdyż wysokość potencjalnej opłaty i koszty związane z jej ustaleniem będą możliwe do niebudzącego wątpliwości skonkretyzowania dopiero po sporządzeniu operatu szacunkowego.⁵

Odmienne stanowisko prezentuje natomiast A. Lorek wskazując, że przy rozważaniu problemu obligatoryjności nałożenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej należy odwołać się do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Autorka stwierdza, że pozostawienie uznaniu organu administracji publicznej nałożenia opłaty adiacenckiej, w przypadkach, w których różne podmioty znalazłyby się w takiej samej sytuacji prawnej pod względem wymogów ustawowych, koniecznych do ustalenia tego rodzaju daniny publicznej, stanowiłoby naruszenie zasady równości i mogłoby prowadzić do nadużyć.⁶

Autorka wskazuje ponadto, że na opłatę adiacencką z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej należy spojrzeć jako na jedno ze źródeł dochodu budżetu gminy, które zostało przewidziane przepisami prawa.⁷ W tym kontekście przytacza fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14

⁴ K. Marciniuk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Program Lex/el., 2015, komentarz do art. 145.

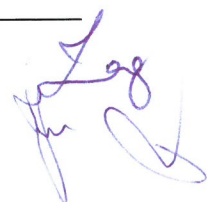
⁵ A. Prusaczyk [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, komentarz do art. 143.

⁶ A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010, s. 71.

stycznia 2003 r., sygn. I SA 2293/02, w którym stwierdzono, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się określone dochody w celu zapewnienia im możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Płyne stąd wniosek, że prawo własności, jakie przysługuje tym jednostkom doznaje pewnych ograniczeń w porównaniu z podmiotami, na których nie ciąży obowiązek wykonywania zadań publicznych. Jednostki te nie mogą zatem dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Należy jednak zaznaczyć, że przytoczony wyrok został wydany w związku z uchwałą rady gminy ustalającą stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania kanalizacji na terenie tej gminy na poziomie 0%. W związku z tym, że zgodnie z art. 146 ust. 2 u.g.n. rada gminy zobowiązana jest ustalić stawkę procentową opłaty adiacenckiej w wysokości nie większej niż 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed i po wybudowaniu kanalizacji, w przywołanym orzeczeniu uznano, że wyznaczenie tej stawki na poziomie 0% oznacza, że stawka procentowa opłaty adiacenckiej *de facto* nie została ustalona. Należy jednocześnie zaznaczyć, że zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie niekontrowersyjne jest, iż stosownie do przepisu art. 146 ust. 2 u.g.n. rada gminy jest zobowiązana do ustalenia, w drodze uchwały, wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W związku z tym, że zacytowany fragment wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2003 r. nie dotyczył kwestii ustalania w indywidualnej sprawie opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, nie może być on traktowany jako potwierdzenie tezy o obligatoryjności nakładania tej opłaty przez organ wykonawczy gminy. Należy również zaznaczyć, że we wskazanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wprost wskazał, że wymiar opłaty adiacenckiej w sprawie indywidualnej *został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego*.

Jednocześnie A. Lorek wskazuje, że przy ocenie obligatoryjności nakładania opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej należy wziąć pod uwagę treść przepisu art. 148 ust. 4 u.g.n., który nakłada na organ administracji publicznej właściwy w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej obowiązek uwzględnienia

⁷ Ibidem, s. 72.



wartości nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W tym kontekście wyjaśniane jest posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może” w sformułowaniu „wójt, burmistrz albo prezydent miasta może” zawartym w art. 145 ust. 1 u.g.n. Autorka wskazuje, że w praktyce może dojść do sytuacji, w której poniesione przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nakłady na rzecz budowy urządzeń infrastruktury technicznej zrównoważą się z wysokością ewentualnego obowiązku pieniężnego wobec gminy z tego tytułu lub nawet go przewyższą. Wobec tego proponuje przyjąć interpretację, że ustawodawca w art. 145 ust. 1 u.g.n. posłużył się zwrotem „wójt, burmistrz albo prezydent miasta może” przewidując właśnie taką sytuację. Natomiast w innych okolicznościach – zgodnie z przedstawioną interpretacją – kiedy tego rodzaju nakłady nie zostały poniesione przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, organ wykonawczy gminy ma obowiązek obciążenia ich opłatą adiacencką w każdej sytuacji ziszczenia się przesłanek ustawowych.

Wydaje się, że pomimo spójności przedstawionej powyżej interpretacji przepisu art. 145 ust. 1 u.g.n., wobec przeważającego stanowiska orzecznictwa należy przychylić się do poglądu o braku obligatoryjności ustalania przez organ wykonawczy gminy opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

IV. Podsumowanie

Podsumowując – w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) może odstąpić od naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (np. kanalizacji) pomimo obowiązywania uchwały rady gminy ustalającej stawkę opłaty adiacenckiej.

Również w literaturze przedmiotu przeważa stanowisko, iż obciążenie opłatą adiacencką z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej mieści się w zakresie uznania administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż wydaje się, że jest możliwa rezygnacja przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) z naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury



technicznej (np. kanalizacji) w sytuacji, gdy obowiązuje uchwała rady gminy ustalająca stawkę opłaty adiacenckiej.

Autor:

Paweł Kościelny

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: opłaty, nieruchomość, gmina, petycja



Dąbrowa Górnicza, dnia 22 lutego 2018r.

Opinia prawna

Oплата adiacencka regulowana jest przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościach (tj. Dz.U. 2015r. poz. 1774 z późn.zm.) zwaną dalej "Ugn" Zgodnie z art 144 ust. 1 "Ugn" *"Właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich."*

W myśl art. 146 ust. 2 Ugn *"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"*.

Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w dniu 28 maja 2008r. podjęła uchwałę nr XVII/426/08 w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, w której to uchwale stawkę określono na 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Zgodnie z par. 2 uchwały jej wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta, co zbieżne jest z art. 30 ust. 1 w zw. z art. 11a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2015r. nr 1515 z późn.zm), w myśl którego Prezydent Miasta wykonuje uchwały rady gminy. Prezydent Miasta jest zatem zobowiązany do ustalenia opłaty adiacenckiej wedle stawki określonej we wzmiankowanej wyżej uchwale.

Podnieść należy, że оплата adiacencka stanowi źródło dochodu gminy - art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2015r. poz. 513 z późn.zm.). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013r. poz. 885 z późn. zm.) zalicza w art. 5 ust. 2 pkt 1 opłatę adiacencką do dochodów publicznych z kolei dochody publiczne są środkami publicznymi w myśl art. 5 ust.1 pkt 1 wzmiankowanej ustawy. Biorąc pod uwagę powyższe uregulowania brak realizacji uchwały rady miejskiej oraz przepisów Ugn może spotkać się z odpowiedzialnością Prezydenta Miasta z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności z tytułu finansów publicznych (t.j. 2015r. poz. 513) zwaną dalej "Uootfp" Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Krótko mówiąc brak wszczęcia (czyli zaniechanie) postępowania w sprawie opłaty adiacenckiej pomimo zaistnienia wszelkich przesłanek do jej ustalenia skutkować może odpowiedzialnością Prezydenta Miasta z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Identyczne stanowisko zajęła Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy odpowiadając na pytanie burmistrza Kowalewa Pomorskiego (pismo RIO w Bydgoszczy o nr RIO-KT.AK-073-3/2012 z dnia 10 października 2012r.)¹.

¹http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GSxVUII2yP0J:www.bydgoszcz.rio.gov.pl/%3Fp%3Ddocument%26action%3Dsave%26id%3D3158%26bar_id%3D3025+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl

Opiniujący sygnalizuje również, że zaniechanie poboru opłaty adiacenckiej może być również uznane za podstawę do wszczęcia postępowania karnego w sprawie ewentualnego popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 kodeksu karnego " *Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*". Przez niedopełnienie obowiązków rozumie się także zaniechanie wypełniania obowiązku a przez szkodę również szkodę majątkową. Niczym nieusprawiedliwione zaniechanie poboru opłaty adiacenckiej może stanowić podstawę do stwierdzenia nie dopełnienia obowiązku wszczęcia postępowań co w rezultacie może prowadzić do szkody majątkowej w postaci utraty dochodów.

Ewentualne odstępianie od naliczania opłaty adiacenckiej można rozważyć wyłącznie w sytuacji gdy budowa urządzeń infrastruktury technicznej nie przyniesie wzrostu wartości nieruchomości lub gdy wzrost wartości będzie na tyle nieduży, że wyliczona opłata będzie mniejsza lub równa kosztom postępowania. E. Bończak -Kucharczyk w komentarzu do Ugn stwierdza, że "Brak obowiązku ustalenia opłaty adiacenckiej w każdym przypadku, kiedy wybudowane zostanie urządzenie infrastruktury technicznej, należy uznać za w pełni zrozumiałe, jeśli zważy się, że wartość nieruchomości wskutek budowy urządzenia może niekiedy nie wzrosnąć albo wzrosnąć nieznacznie, co czyni nieopłacalnym prowadzenie postępowania w celu jej ustalenia (którego koszty, w tym sporządzenie operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, przekraczały wysokość opłaty)".². Zwrócić trzeba uwagę, że na podobnym stanowisku (t.j. odstąpienia od naliczania opłat adiacenckiej w sytuacji gdy jej wysokość nie przekracza kosztów postępowania) stoją komentatorzy przywołani w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP. W takich wypadkach wszczęcie postępowania, które wiąże się przecież ze sporządzeniem operatu szacunkowego, mogłoby wręcz doprowadzić do straty skoro koszty przewyższyłyby wysokość naliczonej opłaty. Wyliczenie powinno opierać się na możliwych do zweryfikowania danych dotyczących konkretnej sprawy.

Na marginesie opiniujący wskazuje, że w żadnym z orzeczeń wymienionych w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP nie jest wskazana wprost możliwość generalnego odstąpienia od ustalania opłaty adiacenckiej, co więcej wskazuje się na konieczność indywidualnego podejścia do każdej z rozpatrywanych spraw (np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26.05.2004r.syg. akt II SA/ Łd 1508/02) .

Opiniujący zastrzega, że ze względu na treść pytania nr opinia niniejsza ma charakter ogólny. Ustalenie czy w sprawie dotyczącej właścicieli (lub użytkowników wieczystych, o których mowa w art. 144 ust.2 Ugn) konkretnej nieruchomości istnieją przesłanki do odstąpienia od ustalenia opłaty adiacenckiej wymaga analizy stanu faktycznego każdego przypadku odrębnie.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że brak jest podstaw prawnych do zobowiązania Prezydenta Miasta przez Radę Miejską do ustalania zasad odstąpienia od naliczania i poboru opłat oraz zobowiązania do uzyskania opinii komisji Rady Miejskiej. Ustalenie opłaty adiacenckiej jest wyłączną kompetencją Prezydenta Miasta, który prowadzi w tym zakresie postępowanie administracyjne. Rada Miejska jest władna wyłącznie ustalić stawkę procentową opłaty (art. 145 i 146 Ugn).

² E. Bończyk- Kucharczyk Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. System informacji prawnej LEX.

Rada Miejska, może podejmować uchwały intencyjne, lecz uchwały te, nie mogą stanowić żądania od organu wykonawczego (Prezydenta Miasta) działań sprzecznych z przepisami prawa i narażających na odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Opiniujący nadto wskazuje, że właściwą podstawą prawną do podjęcia uchwały intencyjnej (o ile taki ma być jej charakter co sugeruje zwrot "Rada Miejska zwraca się z apelem....") jest art. 18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

RADCA PRAWNY
Łukasz Zygmunt
Kt-2740