



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2018 r.

Poz. 2819

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.110.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr XXXVII/769/2018 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie uchylecia uchwały Nr XXVII/426/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w wyniku wybudowania infrastruktury technicznej, jako niezgodnej z art. 144-146 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.) oraz z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej uchyliła uchwałę Nr XXVII/426/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 maja 2008 r. 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."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 7 marca 2018 r.

Zdaniem organu przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym i rażącym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną uchwały powołano m.in. przepis art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przepisy art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej jako „ustawa”.

Nie ulega wątpliwości, że uchwały wydawane na podstawie art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami są aktami prawotwórczymi i stanowią jedną z podstaw prawnych decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej. Uchwały te mają więc cechę aktów prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 493/15, CBOSA).

Zgodnie zatem z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem

wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Z kolei art. 5 ustawy stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W orzecznictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż przepis art. 5 ustawy należy traktować absolutnie wyjątkowo, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (por. Grzegorz Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2010; wyrok NSA w Warszawie z dnia 9.11.2001 r., sygn. III SA 1170/01, wyrok NSA w Warszawie z dnia 13.09.2006 r., sygn. akt II OSK 758/06, wyrok WSA w Łodzi z dnia 5.10.2007 r., sygn. II SA/Łd 665/07, dostępne w CBOSA). W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że możliwość skorzystania z zapisów art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych powinna mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy. Odstępstwo od zasady jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to "konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji" (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5)", a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa" (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29). Przy czym "im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję" (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r., SK 19/06, OTK-A 2007, nr 4, poz. 37).

W ocenie organu nadzoru "zasada demokratycznego państwa prawnego", do której odwołuje się ww. art. 5 ustawy powinna być rozumiana w taki sposób, jak to interpretuje Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten używa również tego samego określenia wskazując, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W wyroku z dnia 7 października 2008 r. P 30/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Natomiast w wyroku z dnia 3 marca 2011 r. K 23/03 Trybunał wyjaśniał, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Ponadto w ocenie organu nadzoru w przepisie art. 5 ustawy chodzi o możliwość nakazania stosowania postanowień zawartych w podjętym przez prawodawcę akcie normatywnym, z poszanowaniem zasady demokratycznego państwa prawnego, do stanów faktycznych (zdarzeń) mających miejsce przed jego wejściem w życie, a nie o zmianę/uchylenie obowiązującego w przeszłości prawa i nadanie mu innego brzmienia ze skutkiem *ex tunc* (wstecznie obowiązującym). Mówiąc o "wstecznym obowiązywaniu" aktów normatywnych, chodzi o sytuację, kiedy to "normy prawne nakazują nawiązywać do czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie owych norm w życie. Nakazują kwalifikować według tych norm czyny, stany rzeczy lub zdarzenia, które miały miejsce i zakończyły się w przeszłości, albo nakazują kwalifikować ich następstwa, które wystąpiły jeszcze przed wejściem w życie owych norm, według tych ostatnich" (S. Wronkowska "Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej) "Państwo i Prawo" 1991/8). Natomiast uchylenie aktu prawnego (w tym przypadku uchwały Nr XXVII/426/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 maja 2008 r.) może być jedynie działaniem na przyszłość (*ex nunc*). Uchylenie aktu nie jest zatem jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania akt ten wywołał, a także nie powoduje, że jego przepisy nie będą nadal stosowane na mocy norm międzyczasowych. Uchylenie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonych przepisów z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia "nowej" regulacji z poprzednio obowiązującą. Natomiast regulacja zawarta w § 3 niniejszej uchwały ma za zadanie zniwelować skutki, jakie wywołały przepisy uchylanej uchwały - z mocą wsteczną, od dnia 30 lipca 2008 r. Zdaniem organu nadzoru przepisem tym Rada Miejska zmierza do obejścia prawa, tj. do osiągnięcia w drodze uchwały skutku równoznacznego ze stwierdzeniem nieważności uchwały, do czego nie jest uprawniona.

"Jak bowiem trafnie wywiedziono w wyroku WSA w Krakowie z 17 września 2010 r. (II SA/Kr 734/10, CBOSA, z glosa aprobującą G. Wierczyńskiego, "Samorząd Terytorialny" 2011, nr 7-8), nie można uznać,

że dopuszczalne byłoby przyjęcie, iż skreślenie postanowień zmienianej uchwały rady gminy (ustalenie nowego brzmienia tej uchwały) ma zastosowanie z mocą wsteczną. Doprowadziłoby to do sytuacji, iż w danym okresie uchwała miała odmienną treść, niż miało to wówczas de facto miejsce. W konsekwencji prowadziłoby do naruszenia zasady zaufania od organów państwa oraz zasady pewności co do prawa. Zmiana treści obowiązującego aktu normatywnego, polegająca na skreśleniu części lub całości jednostki redakcyjnej takiego aktu, może mieć wyłącznie charakter konstytutywny, a więc może nastąpić i wywoływać skutki prawne najwcześniej z dniem ogłoszenia i wejścia w życie aktu zawierającego zmianę.

Powyższe uwagi należy odnieść w całej rozciągłości do przepisów derogujących (uchylających) inny akt w całości, gdyż charakter obu kategorii przepisów – zmieniających i derogujących – jest identyczny. Są to tzw. metaprzepisy (przepisy drugiego stopnia), mające charakter niesamodzielny, ponieważ w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian (w tym tych najdalej idących, w postaci derogacji) w przepisach wyrażających takie normy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 509) (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 1173/12 publ. CBOSA).

Na marginesie organ nadzoru pragnie podkreślić, że "dobro obywateli" nie może być kategorią interpretowaną w sposób szeroki. Użyteczność i praktyczność danego rozwiązania prawnego nie zawsze uzasadniają wprowadzenie go z mocą wsteczną, tym bardziej, że unormowania uchylanej kwestionowaną uchwałą uchwały Nr XXVII/426/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 maja 2008 r. decydowały o dotychczasowych działaniach obywateli (np. w zakresie zamiaru kupna nieruchomości). 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 na jej terenie. Nawet ewentualna okoliczność, że nie wydano żadnej decyzji w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej nie oznacza, że nie naruszono praw już nabytych. Być może skorzystaliby na tym niektórzy właściciele nieruchomości, którym stworzono warunki przyłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej, lecz straciłaby na tym także gmina, a co za tym idzie i jej społeczność w zakresie ewentualnej możliwości realizacji innych zadań. W doktrynie podkreśla się, że każda "korzystna" dla obywateli (tu: dla mieszkańców gminy) zmiana prawa dokonana z mocą wsteczną najczęściej pociąga za sobą zwiększone i niemożliwe do wcześniejszego przewidzenia obciążenia dla budżetu państwa (tu: gminy). Stawia tym samym w niekorzystnej sytuacji pozostałych obywateli (tu: mieszkańców gminy) jako podatników i godzi w wartości konstytucyjne związane ze stabilnością budżetu państwa (tu: budżetu gminy) - por. T. Zalański w: "Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego" Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2008 r.

Reasumując powyższe, w opinii organu nadzoru nadania mocy wstecznej uchwale Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej Nr XXXVII/769/2018 z dnia 28 lutego 2018 r., którą uchyliła ona własną uchwałą w sprawie wysokości stawki opłaty adiacenckiej, nie uzasadniają zasady demokratycznego państwa prawnego, a uchwała została podjęta niezgodnie z prawem.

Z kolei, z przepisów z art. 144 – art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że rada gminy **ma obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej**, zaś jej wysokość zależy od uznania tego organu, przy czym ustawodawca ograniczył jedynie górną wysokość stawki. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2007 roku, sygn. akt: II SA/GI 654/06, (Legalis nr 119469) zakwestionował możliwość uchylenia uchwały w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej bez jednoczesnego wprowadzenia innej stawki.

Uznać zatem należy, że samoistne uchylenie uchwały w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej bez jednoczesnego wprowadzenia innej stawki - jak to uczyniła Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w przedmiotowej sprawie - jest również działaniem istotnie naruszającym prawo. Stanowisko powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2003 roku: "(...) *Prawo własności, jakie przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego, doznaje pewnych ograniczeń w porównaniu z podmiotami, na których nie ciąży obowiązek wykonywania zadań publicznych. Jednostki te nie mogą zatem dobrowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu. (...) Z porównania przepisów art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1 ustawy z 1997 roku o gospodarce nieruchomościami wedle reguł wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego (...)*" (wyrok NSA

z 14 stycznia 2003, sygn. akt I SA/2293/02, por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lipca 2008 roku, II SA/Bk 308/08, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/426/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w wyniku wybudowania infrastruktury technicznej w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej
- 2) a/a