



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 27 maja 2019 r.

Poz. 2949

WYROK NR II SA/RZ 636/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 września 2018 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Krystyna Józefczyk /spr./ WSA Ewa Partyka Protokolant specjalista Anna Zięba-Drymajło po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 września 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu na uchwałę Rady Gminy Pruchnik z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr 264/XLII/2010 w przedmiocie udziału mieszkańców Gminy w budowie infrastruktury technicznej stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu jest uchwała Rady Gminy Pruchnik z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr 264/XLII/210 w sprawie udziału mieszkańców Gminy w budowie infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej i ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej podjęta na podstawie § 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm. dalej "u.s.g.") oraz art. 144, art. 146 ust. 2 i art. 148 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., dalej u.g.n.). Uchwała ta weszła w życie z upływem 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. W stosunku do wymienionej wyżej uchwały nie było prowadzone postępowanie nadzorcze. W § 4 wskazano, że zakłada się, że minimalny procentowy udział mieszkańców Gminy w realizacji infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej wynosił będzie 5% ogólnych kosztów budowy ale nie więcej niż 30% ogólnych kosztów budowy. W § 5 wskazano, że wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w gotówce zaliczana będzie na poczet opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej. W § 6 ustalono stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej w wysokości: w pkt 1. 50% różnicy między wartością nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej, a wartością tej nieruchomości po ich . wybudowaniu - dla nieruchomości bez względu na rodzaj i położenie z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne; w pkt 2. 0% - dla nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne, których właściciele i użytkownicy wieczystości uczestniczyli w kosztach budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej przez wnoszenie sum pieniężnych na konto Gminy z przeznaczeniem na realizację inwestycji. W § 7 wskazano, że właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym pod budownictwo jednorodzinne, którzy nie partycypowali w kosztach budowy niektórych składników infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej podlegają opłacie adiacenckiej ustalonej w § 6 pkt i uchwały z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w następstwie realizacji tych elementów infrastruktury. Uchwałą

z dnia 25 maja 2018 r. nr XL/298/2018 Rada Miejska w Pruchniku działając na podstawie art. 18 ust. 2 u.s.g. uchyliła uchwałę Rady Gminy Pruchnik z dnia 4 sierpnia 2010 r. W skardze z dnia 29 maja 2018 r. na opisaną na wstępie uchwałę Prokurator żądając stwierdzenia jej nieważności zarzucił jej istotne naruszenie prawa, tj. - art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 146 ust. 2 u.g.n., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 6 i 7 uchwały preferencyjnych warunków ponoszenia opłaty adiacenckiej, prowadzących do nierównego traktowania właścicieli, podczas gdy art. 146 ust. 2 u.g.n. przewiduje jedynie możliwość ustalenia w drodze aktu prawa miejscowego stawki procentowej tej opłaty, - istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 146 ust. 2 u.g.n. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 6 uchwały 0 % stawki opłaty adiacenckiej, co stanowi obejście przepisów konstytucyjnych i u.g.n. i skutkuje rezygnacją ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie, - istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 148 ust. 4 u.g.n. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie § 5 zaskarżonej uchwały będącej aktem prawa miejscowego zapisu, zgodnie z którym wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości zaliczana będzie na poczet opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej, podczas gdy w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, iż na podstawie art. 148 ust. 4 u.g.n. rada gminy może inicjować dokonywanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, lecz podjęta w tej kwestii uchwała nie może mieć w żadnym przypadku charakteru aktu normatywnego, a wyłącznie charakter aktu nienormatywnego, a więc posiadającego jedynie charakter postulatu - apelu. Organ wyjaśnił, że art. 146 ust. 2 u.g.n. zawiera upoważnienie ustawowe dla gminy do ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Kompetencje rad gmin określone we wskazanym wyżej przepisie wymienionej ustawy są ograniczone jedynie do ustalenia stawki procentowej tej opłaty i tylko w takim zakresie może być stanowiony przez nie akt prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Zawarte w ww. przepisie ustawowym upoważnienie dla rady gminy do stanowienia przepisów wykonawczych nie obejmuje natomiast możliwości określenia jakichkolwiek zwolnień w uiszczeniu tej opłaty czy preferencyjnych warunków jej ponoszenia. Tego rodzaju zapisy uchwał mogą prowadzić do nierównego traktowania właścicieli, którzy uiszcili opłaty partycypacyjne i z tego powodu zwolnieni zostali z obowiązku zapłaty opłaty adiacenckiej i właścicieli, którzy opłaty partycypacyjnej nie ponieśli i którym wymierzono opłaty adiacenckiej. Art. 144 u.g.n. nie zawiera wyjątków od reguły nakładania na właścicieli nieruchomości opłat adiacenckich z tytułu uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a więc regulacja, przewidująca odstępstwo od tej zasady jest sprzeczna z prawem. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż kwestionowane zapisy uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 146 ust. 2 u.g.n. Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych za sprzeczne z prawem uznaje się ustalenie wysokości stawki adiacenckiej w wysokości 0 %. 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 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. Z porównania przepisów art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1 u.g.n. 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. To wszystko prowadzi do wniosku, że ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 0 % stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Za sprzeczny z prawem uznać należy również § 5 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości zaliczana będzie na poczet opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej. Podkreślić należy, iż podstawą stanowienia tego rodzaju postanowień nie może stanowić art. 148 ust. 4 u.g.n. W myśl tego przepisu na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Jak podnosi się w orzecznictwie Rada Gminy może inicjować dokonywanie takich świadczeń. Jednakże podjęta w tej kwestii uchwała nie może mieć w żadnym przypadku charakteru aktu normatywnego, a wyłącznie charakter aktu nienormatywnego, a więc posiadającego jedynie charakter postulatu - apelu. Na podstawie powołanego art. 148 ust. 4 u.g.n. rada gminy może inicjować dokonywanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, lecz nie ma takiego prawnego obowiązku. Podjęta w tej kwestii uchwała nie może mieć w żadnym przypadku charakteru aktu normatywnego, a wyłącznie charakter aktu nienormatywnego, a więc posiadającego jedynie charakter postulatu - apelu, i zwracającego uwagę na treść art. 148 ust. 4 u.g.n. Mając na uwadze ilość

i charakter naruszeń prawa, jakimi obarczona jest uchwała Rady Gminy Pruchnik z dnia 4 sierpnia 2010r., tj. podjęcie jej z przekroczeniem delegacji ustawowej, konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Uchylenie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu jej nieważności. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma bowiem charakter deklaratoryjny i wywiera skutki *ex tunc*, a więc oznacza, że przedmiotowy akt nie wywoływał skutków prawnych od dnia jego wydania, co ma istotne znaczenie dla dochodzenia roszczeń przez obywateli. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Pruchniku wniosła o umorzenie postępowania w sprawie jako bezprzedmiotowego, bowiem uchwała została uchylona, ewentualnie o jej oddalenie z uwagi na brak naruszenia przez postanowienia zaskarżonej uchwały, wskazanych przez skarżących przepisów prawa. Rada Gminy Pruchnik wskazała, iż argumentacja skarżącego, sprowadzająca się do wykazania, że właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym pod budownictwo jednorodzinne, którzy nie partycypowali w kosztach budowy niektórych składników infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie kanalizacji sanitarnej podlegają opłacie adiacenckiej ustalonej w § 6 pkt 1 uchwały, jest nieuzasadniona. Skarżący nie wykazał, aby doszło do naruszenia interesu prawnego kogokolwiek, a tym bardziej właścicieli i użytkowników nieruchomości objętych inwestycją. Skoro Rada Gminy Pruchnik podjęła taki akt prawa miejscowego to obowiązywał on wszystkich mieszkańców tej gminy, zatem twierdzenia skarżącego, że doszło do nierównego traktowania właścicieli, którzy rzekomo uiszcili opłaty partycypacyjne, a nie uiszcili opłat adiacenckich, a właściciele którzy nie uiszcili opłat partycypacyjnych, a rzekomo mieli uiszczyć opłaty adiacenckie, nie zasługują na uwzględnienie. Ponadto niezasadny jest zarzut, iż Gmina ustalając stawkę opłaty adiacenckiej w wysokości 0 % dopuściła się obejścia prawa, gdyż art. 146 ust. 2 u.g.n. mówi o ustaleniu wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej przez Radę Gminy w formie uchwały. Powyższy przepis nie wskazuje jaka ma być wysokość tej stawki nakazuje jedynie ustalić stawkę, a jej wysokość uzależnił od uznania tego organu. Ustawodawca w art. 143 ust. 1 u.g.n. uregulował zasady uczestnictwa przez właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Zgodnie z przepisem art. 144 ust. w/w ustawy właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Obowiązek ten odnosi się również do użytkowników wieczystych na zasadach określonych w art. 144 ust. 2 w/w ustawy. Przez "budowę urządzeń infrastruktury technicznej" art. 143 ust. 2 w/w ustawy rozumie budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 145 ust. 1 w/w ustawy 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. Według ust. 2 art. 145 w/w ustawy 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. Do ustalenia opłaty przyjmuje się 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. Zgodnie z dyspozycją art. 145 ust. 2 u.g.n., wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia 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. Mając na uwadze, iż inwestycja dotycząca realizacji kanalizacji została już zakończona, to w sytuacji gdyby Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały nie powstaje obowiązek zwrotu jakiegokolwiek kwoty właścicielom nieruchomości, bo opłaty nie były pobierane, a zatem nie ma czego zwracać. Ponadto zaskarżona uchwała nie była aktem generalnym prawa miejscowego, czyli nieograniczonym w czasie, ale dotyczącym inwestycji, która miała wyznaczony termin na jego realizację i została już zakończona. Skarga Prokuratora jest sprzeczna z interesem obywateli. Zadaniem Prokuratora jest stanie na straży praworządności i dbanie o szeroko pojęty interes obywateli. W przedmiotowej sytuacji postępowanie Prokuratora nie służy obronie tego interesu, gdyż skarżący domaga się ponownego naliczenia opłaty adiacenckiej od właścicieli nieruchomości, na których wykonano kanalizację ponad 8 lat temu. Zgodnie z art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zmianami), zwanej dalej "P.p.s.a." Rada Miejska uwzględniła uwagi prokuratury w trybie autokontroli i podjęła uchwałę uchylającą zaskarżoną uchwałę. Zatem zdaniem rady, uchwała naruszająca prawo została wyeliminowana z obrotu prawnego, a postępowanie skargowe jest obecnie bezprzedmiotowe. Uchylenie uchwały przez Sąd nie może rodzić skutków dotyczących sytuacji w przeszłości,

gdyż jak wskazywano powyżej minął termin do naliczenia opłaty. Ponadto w orzecznictwie podkreśla się, że nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia osoby wnoszącej skargę. Chcąc zatem skutecznie zaskarżyć chwałę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. wnoszący skargę musi dowieść, że uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego prawnomaterialną sferę uprawnień lub obowiązków, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Nadto, to na skarżącym ciąży obowiązek wykazania konkretnej normy prawa materialnego, która naruszałaby interes prawny strony, gdyż sąd nie jest uprawniony do poszukiwania takiej normy. Interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. wywodzić się musi z prawa materialnego, ale oczywiście prawa materialnego administracyjnego, bowiem skarga ma być wniesiona do sądu administracyjnego w sprawie z zakresu administracji publicznej. Materialne prawo administracyjne ma zawierać normę przyznającą ochronę prawną podmiotowi i z takiej normy wywodzi się właśnie interes prawny. Skarga bowiem wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g nie ma charakteru *actio popularis*, co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej wniesienia. Składający skargę musi wskazać na normę materialnego prawa, administracyjnego, z którego swój interes prawny wywodzi, przy tym nie mogą to być przepisy dotyczące zadań gminy. Naczelne zasady ustrojowe państwa nie są, co do zasady, przepisami mogącymi stanowić podstawę do wykazania się indywidualnym, jednostkowym interesem prawnym, a tym bardziej wskazania naruszenia tego interesu przez podmiot wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Samo hipotetyczne, ewentualne zagrożenie naruszenia interesu prawnego w przyszłości, nie może stanowić legitymacji do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Mając na uwadze przytoczone orzecznictwo, w przedmiotowej sprawie nie doszło do istotnego naruszenia prawa, ani nie zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności aktu w celu ochrony interesu publicznego. W związku z czym nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Pruchnik. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2188) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym także na akty uchwalone przez organy stanowiące gmin – art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302). Zgodnie z art. 147 P.p.s.a. w razie uwzględnienia skargi na akt organu jednostki samorządu terytorialnego sąd administracyjny stwierdza jego nieważność, albo orzeka, że został wydany z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności. Podstawy stwierdzenia nieważności wyznaczają przepisy ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.h.). Zgodnie z jej art. 91 ust. 1 "uchwała lub zarządzenie organu sprzeczne z prawem są nieważne". W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę stwierdzenia nieważności aktu organu gminy. Za naruszenia "istotne" uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego. W świetle tego kontrolowana uchwała Rady Gminy Pruchnik podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności ze względu na fakt, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 u.s.g. oraz art. 144, art. 146 ust. 2 i art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa czyli tzw. delegacja. Akty prawa miejscowego nie mogą być wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Zgodnie z art. 144 ust. 1 u.g.n. właściele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Stosowanie do art. 145 ust. 1 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Szczegółowe zasady ustalenia tych opłat określone zostały w przepisach Rozdziału 7 u.g.n. zatytułowanym "Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej". Wśród norm tam zawartych w art. 148 ust. 4 ustawy przewidziano, że na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub w naturze na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Zapisy badanej uchwały dotyczące zwolnień w uiszczaniu opłaty adiacenckiej nie znajdują oparcia w przepisach prawa. Wnoszenie określonych sum pieniężnych na konto Gminy z przeznaczeniem na realizację inwestycji, a następnie przyjęcie w § 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały dla osób, które taką opłatę wniosły zerowej stawki procentowej opłaty

adiacenckiej nie znajdują oparcia w przepisach ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się za sprzeczne z prawem ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 0%. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02 "jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu, ponieważ w ten sposób i to bez uzasadnionego powodu, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań". Poza tym z prostego zestawienia przepisu art. 146 ust. 2 i art. 145 ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wedle reguł wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast dopiero jej wysokość została pozostawiona uznaniu organu administracyjnego. Zatem ustalenie "zerowej" stawki opłaty adiacenckiej jest obejściem prawa materialnego i przepisów Konstytucji (patrz: wyrok WSA z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 308/08). Za sprzeczny z prawem należy uznać również § 5 zaskarżonej uchwały zgodnie, z którym wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości zaliczana będzie na poczet opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Nie budzi wątpliwości Sąd orzekający w tej sprawie, iż przepis art. 148 ust. 4 u.g.n. przewidujący możliwość pomniejszenia ustalonej opłaty adiacenckiej o wartość poniesionych nakładów na poczet budowy urządzeń infrastruktury technicznej nie może stanowić podstawy do wydawania aktu normatywnego, którym jest uchwała Rady Gminy. Taka uchwała to akt mający charakter jedynie postulatu (patrz wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1902/06 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 120/09). Również zapis uchwały w § 7 jest niezgodny z prawem. Wynika zeń, że właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, którzy nie partycypowali w kosztach budowy urządzeń technicznych podlegają opłacie adiacenckiej. Takie unormowanie nie znajduje uzasadnienia w treści art. 146 ust. 2 u.g.n. Przepis ten stanowi upoważnienie ustawowe dla gminy do ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej i tylko w takim zakresie. Z upoważnienia ustawowego wynika uprawnienie dla określania zwolnień w uiszczeniu tej opłaty czy preferencyjnych warunków jej ponoszenia. Tego rodzaju zapis uchwały prowadzi do naruszenia zasady równości w przypadku powstawania urządzeń infrastruktury technicznej. Przepis art. 144 u.g.n. nie przewiduje wyjątków od reguły nakładania na właścicieli bądź użytkowników nieruchomości opłat adiacenckich, a więc postanowienia uchwały przewidujące takie odstępstwa jest niezgodna z prawem (wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 144/15). Mając na uwadze ilość i charakter naruszeń w przedmiotowej uchwale, koniecznym jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302) Sąd stwierdził nieważność uchwały.