



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 25 marca 2026 r.

Poz. 974

UCHWAŁA NR 48/2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 20 marca 2026 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXI/220/2026 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/50/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

na podstawie 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdza nieważność

uchwały nr XXI/220/2026 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/50/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z powodu naruszenia art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXI/220/2026 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 23 lutego 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/50/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 25 lutego 2026 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 20 marca 2026 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczył radca prawny Miasta i Gminy Chmielnik.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Miejska w Chmielniku w § 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż:

„W uchwale Nr VII/50/2015 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej (Dz.Urząd. Woj. Świętokrzyskiego z 2015 r. poz. 1973) wprowadza się zmianę w § 2, który otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Ustala się stawki procentowe opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości gruntowych położonych na terenie gminy Chmielnik powstałe w wyniku:

- 1) budowy drogi – w wysokości 5%;
- 2) wybudowania pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych – w wysokości 30%;
- 3) wybudowania pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych w wysokości 5%.”

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały nr XXI/220/2026 Rada Miejska w Chmielniku wskazała m.in. art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie, z którym 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 Kolegium Izby regulacja zawarta w §1 przedmiotowej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z przepisu tego nie wynika bowiem możliwość różnicowania przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Określa on sposób ustalenia opłaty adiacenckiej poprzez odniesienie do wzrostu wartości nieruchomości sprzed wybudowania określonych urządzeń infrastruktury technicznej oraz po ich wybudowaniu, nie przewidując jednocześnie możliwości jej różnicowania w zależności od rodzaju infrastruktury. Ponadto upoważnienie ustawowe wynikające z art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami daje podstawę do ustalenia stawki, a nie stawek opłaty adiacenckiej, co należy interpretować jako brak możliwości ustalenia kilku stawek opłaty adiacenckiej, czy też ustalenia odrębnych stawek w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową drogi, urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych lub urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

W przypadku upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego ustawodawca wskazuje w upoważnieniu kwestię prawną, która ma być przedmiotem uregulowania, organy samorządu terytorialnego zaś regulują tę kwestię w sposób dowolny, lecz w granicach udzielonego upoważnienia. Bezpośredni i faktyczny wpływ organów jednostek samorządu terytorialnego na współkształtowanie systemu prawa powszechnie obowiązującego niewątpliwie jest uzależniony od szczególności upoważnienia ustawowego do ustanowienia aktu prawa miejscowego. W przypadku szczególnego upoważnienia ustawowego wpływ ten ogranicza się do uszczegółowienia (a nie uzupełnienia) przepisów ustawowych, zgodnie ze ściśle określonymi wytycznymi.

Zawarte w art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważnienie obejmuje jedynie ustalenie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Nie zawiera ono ani możliwości zróżnicowania tej stawki ze względu na jakiegokolwiek kryteria, ani uprawnienia do ustalenia szczegółowych zasad jej naliczania, czy też preferencyjnych warunków jej ponoszenia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2008 r., II SA/Wr 272/08).

Zgodnie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada Gminy ustanawia akty prawa miejscowego, obowiązującego w obszarze swojego działania, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wszelkie zaś odstępstwa od zakresu delegacji stanowią z kolei naruszenie zarówno przepisu zawierającego delegację ustawową, jak i konstytucyjnej zasady praworządności i legalności, co stanowi istotne naruszenie prawa (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 6 września 2018 r. II SA/Bk 304/18).

Wobec powyższego Kolegium orzekło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka