

**UCHWAŁA NR XV/112/2016**  
**RADY GMINY JUCHNOWIEC KOŚCIELNY**

z dnia 29 stycznia 2016 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi.**


Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.<sup>1)</sup>) i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016r. poz. 23) uchwala się, co następuje:

§ 1. Uznać się za bezzasadną skargę adw. <sup>1</sup> - pełnomocnika Państwa  
- na przewlekłe działanie Wójta Gminy Juchnowiec Kościelny w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości położonych w Kolonii Koplany, oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki nr geod.: 199/9, 199/6 oraz 199/3, 199/4, 199/5 obr. Koplany Folwark, spowodowanego wybudowaniem sieci wodociągowej.

§ 2. Uzasadnienie stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

  
Joanna Januszewska

---

<sup>1)</sup>Zm. poz. 1045 i 1890.

Załącznik do Uchwały Nr XV/112/2016

Rady Gminy Juchnowiec Kościelny

z dnia 29 stycznia 2016 r.

### Uzasadnienie

Działając w oparciu o przepis art. 145 ust. 1 i 2 i art. 148 ust. 1, 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, działająca z upoważnienia Wójta Gminy Juchnowiec Kościelny, zastępca wójta Mirosława Jaroszek, wydała dwie decyzje, obie z dnia 7 listopada 2013 r. oznaczone POR.3134.2.19.3013 oraz POR.3134.2.30.2013, obie ustalające opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości położonych w Koplanach Kolonii, oznaczonych w ewidencji gruntów odpowiednio jako działki nr: 199/3, 199/4 i 199/5 oraz działki nr: 199/9, 199/6 w obrębie geodezyjnym Koplany Folwark snowodowanego wybudowaniem sieci wodociągowej i zobowiązującą małżonków – właścicieli ww. nieruchomości do wniesienia tej opłaty na konto Gminy Juchnowiec Kościelny.

Należność została ustalona w oparciu o przepisy prawa, zgodnie z którymi 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.

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.

Wysokość opłaty adiacenckiej w niniejszych sprawach została ustalona w oparciu o opinie rzeczoznawcy majątkowego Bogdana Ratasiewicza, sporządzone w oparciu o załączone do akt operaty szacunkowe.

Od obydwu decyzji strony wniosły odwołanie, w którym zarzuciły organowi dowolną ocenę materiału dowodowego, nieuwzględnienie przy ustaleniu wysokości zobowiązania nakładów poniesionych przez zobowiązanych, oraz błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 145 ust. 1 i 2, art. 148 ust. 1, 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz uchwały Rady Gminy Juchnowiec Kościelny nr XVII/146/2000 z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłat adiacenckich obowiązującej na terenie Gminy Juchnowiec Kościelny. Odwołujący uzasadnił swoje zarzuty oparciem decyzji organu na niewiarygodnym i wadliwym oraz opracowanym z naruszeniem prawa operacie szacunkowym. Strona bardzo ogólnie uzasadniła takie stwierdzenie, podnosząc jedynie, że: "W operacie szacunkowym nie zostały przedstawione analityczne obliczenia i prezentacja wyników oraz sposób dokonania wyceny nieruchomości zgodnie z § 55 i § 56 Rozporządzenia Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia wyceny, co w konsekwencji ma wpływ na uzyskany wynik szacowania", pomimo że operat zawiera takie obliczenia. Operat został sporządzony na daty określone w art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami a ceny były, wbrew zarzutowi nie dochowania nakazu z art. 153 ust. 3 tej ustawy, korygowane. Podniesiony zarzut nieuwzględnienia nakładu na budowę sieci wodociągowej jest również bezzasadny, gdyż wydatek (bliżej nieokreślony) został poniesiony niemal 3 lata po wybudowaniu sieci i nawet po wykonaniu operatu szacunkowego, a więc nie miał żadnego wpływu na ustalaną przez rzeczoznawcę cenę nieruchomości.

W dniu 7 lutego 2014 r. decyzjami oznaczonymi 400.382/C-4/XIII/2013 oraz 400.383/C-4/XIII/2013 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonych decyzji, oddalając tym samym zarzuty podniesione w odwołaniu. Organ w uzasadnieniu konkretnie odniósł się do wszystkich zarzutów podniesionych przez odwołującego się. Wykazał, wskazując fragmenty operatu szacunkowego, że zarzuty skierowane względem tego dokumentu nie są uzasadnione oraz podniósł, że nakłady, których poczynienie zgłosiła strona dotyczą prowadzonej pod innym adresem działalności gospodarczej Pana

, a wskazana PKWiU nie wykazuje, aby wymieniony na niej towar miał związek z budową sieci wodociągowej.

Na ostateczne decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego strony wniosły skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, o czym Wójt Gminy Juchnowiec Kościelny został poinformowany w dniu 16 kwietnia 2014 r. W związku z powyższym akta przedmiotowych spraw zostały przesłane dnia 22 kwietnia 2014 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Zgodnie z art. 54§2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Odnosząc się **niemal po roku** do złożonej skargi SKO decyzjami z dnia 5 marca 2015 r., działając w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. stwierdziło, że działając jako organ II instancji w pierwotnych swoich decyzjach z dnia 7 lutego 2014 r. dokonało błędnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, w szczególności odmawiając kompletności, a tym samym wiarygodności, przedłożonej wraz z odwołaniem faktury VAT (kopii nie potwierdzonej za zgodność), mającej świadczyć o poniesieniu przez skarżących kosztów na budowę sieci. W ocenie aktualnego składu SKO, złożony w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, zarzut nierozpatrzenia materiału dowodowego jest na tyle zasadny, że konieczne stało się uchylenie własnych decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji celem szczegółowego ustalenia wpływu nakładów wynikających z treści przedstawionej w instancji odwoławczej faktury na wzrost wartości nieruchomości Skarżących.

Organ I instancji (Wójt Gminy), analizując zgromadzony materiał dowodowy w niniejszej sprawie, w szczególności przedłożoną wraz z odwołaniem kserokopię faktury VAT, wydał decyzje znak: POR.3134.2.19.2013 oraz znak: POR.3134.2.30.2013 z dnia 07.11.2013 r. które utrzymał skład orzekający SKO (decyzja znak: 400.382/C-4/XII/2013 oraz decyzja znak: 400.383/C-4/XIII/2013 z dnia 07.02.2014 r.). Jak słusznie zauważył skład orzekający Kolegium, do odwołania została dołączona kserokopia faktury VAT na sprzedaż nieokreślonego ani co do asortymentu, ani co do PKWiU towaru (w miejscu przeznaczonym na symbol, istnieje należność brutto, a kod wyraźnie wskazuje na inny przedmiot dostawy), wystawiona na PHU ROBERT-TRANS a nie na właścicieli wpisanych do księgi wieczystej nieruchomości. Słusznie została ona oceniona jako dowód niewiarygodny w sprawie. Sprawą nie podniesioną przez Kolegium, a mającą kluczowe znaczenie jest fakt, że na niniejszej kserokopii faktury istnieje data jej wystawienia 30.11.2013 rok, tj. około 3 (trzech lat) po dokonaniu odbioru technicznego wybudowanej sieci wodociągowej.

Najistotniejszym faktem, nie wymagającym głębszej analizy i nie wymagającym przeprowadzania dodatkowych wyjaśnień przez Skarżących była okoliczność, że wskazana w fakturze sprzedaż miała miejsce w dniu 30 listopada 2013 r., a więc nawet jeżeli wartość nieruchomości po dokonaniu tego nakładu wzrosła, to nie wpływa to w żaden sposób na

ustalenia poczynione w postępowaniu wyjaśniającym, gdyż te zostały poczynione wcześniej w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone w dniu 30.08.2013, czyli przed datą poczynienia nakładu, jeżeli taki miał miejsce. Operaty szacunkowe zostały sporządzone przed dniem poczynienia tego nakładu, a więc wzrost wartości nieruchomości, ani nakład określony w tej fakturze w żaden sposób nie mógł wpłynąć na treść i ustalenia wynikające z operatów.

Okoliczność ta nie wymagała przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, gdyż wszelkie dokumenty, które potwierdzały ww. ustalenia znajdowały się w aktach sprawy, były łatwe do ustalenia, które zostały przez SKO w decyzjach z dnia 7 lutego 2014 r. poczynione. Z tych względów pierwotna ocena SKO w Białymstoku z dnia 7 lutego 2014 r. była uzasadniona, z uwagi na fakt, że uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia wymaga, aby konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Natomiast uchylająca kolejna decyzja SKO nakazała organowi pierwszej instancji wyjaśnienia treści faktury VAT poprzez wezwanie strony, aby złożyła oświadczenie, jakiego rodzaju prace i jego zakres obejmuje dokument. Takie dane nie mogą być określane poza treścią dokumentu VAT, a ponadto organ pominął przy tym brak związku czasowego pomiędzy ustaleniem wartości nieruchomości, co czyni takie ustalenia zupełnie zbędnymi.

W związku z powyższym nie ma konieczności powtarzania przez organ I instancji, postępowania wyjaśniającego. SKO działające jako organ odwoławczy słusznie merytorycznie rozstrzygnął sprawę. Nie zachodziła konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego w takim zakresie, który - z uwagi na obowiązek zachowania zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) oraz obowiązek wyjaśnienia podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.) - uzasadniał przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, a jednocześnie w postępowaniu przed organem pierwszej instancji doszło do uchybień natury proceduralnej, które można określić jako istotne. Organ odwoławczy co do zasady, a wynika to z treści art. 138 § 1 k.p.a., jest organem merytorycznie rozstrzygającym sprawę. Z przepisu art. 138 § 2 k.p.a. bowiem wynika, iż organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Odnosząc się do drugiej przesłanki uchylenia decyzji SKO w trybie art. 138 ust. 2 kpa, a konkretnie w zakresie zarzutów Skarżącej dotyczącej operatu szacunkowego.

Analiza otrzymanego przez organ pierwszej instancji odwołania oraz treści orzeczenia SKO z dnia 5 marca 2015 r. w zakresie powołanych zarzutów odnosi się do dość ogólnie wskazanych zarzutów skierowanych wobec operatu szacunkowego, które jak wskazuje treść orzeczenia SKO nie zostały zmienione. Uwzględniając okoliczność, że SKO w swojej pierwszej decyzji odniosło się do tych zarzutów, a więc dokonało oceny operatów szacunkowych w kontekście podniesionych zarzutów, odmienna ocena w decyzji SKO z dnia 5 marca 2015 r. powinna dokładnie wskazać, jaki konkretne ustalenia powinien poczynić organ pierwszej instancji, tym bardziej, jeżeli zostały skonkretyzowane w skardze do WSA.

Treść wskazówek pod kątem operatu szacunkowego była bardzo ogólna i sprzeczna z ustaleniami SKO z dnia 7 lutego 2014 r., gdzie organ stwierdził, że wszelkie dane wymagane przepisami prawa zostały przez rzeczoznawcę przedstawione, a ich analiza pozwalała na wysnucie potrzebnych wniosków. SKO w decyzjach z dnia 5 marca 2013 r. nie dokonało przy tym żadnych ustaleń w zakresie zasadności zarzutów pod kątem kompletności operatu, co powinno uczynić, jeżeli uznało zarzuty za zasadne. Organ zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji zobligowany jest do ustalenia zgodności z przepisami prawa sporządzonego operatu szacunkowego. Z tych względów niezasadnym było uchylenie decyzji celem żądania wyjaśnień od rzeczoznawcy, bez dokonania merytorycznej oceny podniesionych zarzutów we własnym zakresie, czego jak wskazuje treść decyzji organ nie uczynił, gdyż nawet nie wskazał konkretnie,



które z zarzutów są zasadne i dlaczego i jakich konkretnie wyliczeń i ustaleń brakuje w przedstawionym operacie.

W ocenie Gminy Juchnowiec Kościelny wydanie decyzji o tej treści, wbrew zasadzie trwałości decyzji administracyjnych, wynika z faktu, że upłynął termin do przesłania skargi do WSA w Białymstoku i w konsekwencji organ chciał uniknąć ewentualnej grzywny przewidzianej w art. 54 § 2 ppsa, z uwagi na **niemal roczny okres beczynności organu drugiej instancji**. W aktach sprawy organu I instancji nie ma informacji o przekazaniu skargi sądowi w terminie 30 dni od jej wniesienia wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. **W ponownej decyzji SKO m.in. przekazało sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, pomimo, że 31.01.2014 r. minął 3-letni okres do naliczenia opłaty adiacenckiej.** Zgodnie z art. 145 § 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 ustawy. **Zdaniem Wójta Gminy w takiej sytuacji SKO nie powinno przekazywać sprawy do ponownego rozpatrzenia, jeżeli Wójt nie ma już możliwości prowadzenia niniejszego postępowania, którą to okoliczność SKO powinno uwzględnić z urzędu. Wytyczne w zakresie dalszego postępowania są więc całkowicie pozorne.**

W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że należności wynikające z opłat adiacenckich stanowią dochód własny gminy, zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wójt Gminy jest zobligowany do ich pobierania i zapewnienia dochodów, które służą do wykonywania zadań, nałożonych przez ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nieuzasadnione przekraczanie terminów przez organ odwoławczy, jak również stosowanie przepisu art. 138 ust. 2 kpa w sytuacji, gdy nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania w większym zakresie są czynnościami pozornymi, a taka decyzja jest niezgodna z przepisami prawa, t.j. art. 138 § 2 kpa oraz art. 54 § 2 ppsa. Naliczanie przez gminę opłat, o których mowa wyżej następuje w okresie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna lub od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Utrzymanie w mocy decyzji narzuca na Gminę obowiązek umorzenia postępowania w całości, co oznacza utratę możliwości żądania zwrotu należności, których zgodnie z prawem Gmina mogła żądać od osób, które uzyskały korzyść we własnym majątku wynikającą z inwestycji poczynionych w pobliżu ich nieruchomości, mającej wpływ na jej wartość.

Uwzględniając treść rozstrzygnięcia oraz okres przewlekłości SKO w postępowaniu Gmina jest uprawniona do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie za uniemożliwienie uzyskania opłaty adiacenckiej, stanowiącej dochód własny Gminy i przysługującej jej w świetle przepisów prawa. Aby z takim roszczeniem wystąpić, organ jest zobligowany do uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego wydanie decyzji sprzecznie z prawem. Uwzględniając okoliczność, że decyzje SKO w Białymstoku z dnia 5 marca 2015 r. rażąco naruszyły przepis art. 138 ust. 2 kpa, jak również art. 53 § 3, ppsa powinna zostać stwierdzona ich nieważność.

W tym celu w dniu 9 kwietnia 2015 r. organ wystąpił do SKO w Białymstoku o stwierdzenie nieważności decyzji z urzędu, we własnym zakresie. SKO działając we własnej sprawie, stwierdziło, że nie znalazło podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności przedmiotowych decyzji pomimo, że organ odwoławczy ewidentnie przekroczył trzydziestodniowy termin do uwzględnienia skargi we własnym zakresie oraz zasadę trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, dokonując odmiennego rozpatrzenia tych samych zarzutów, co ten sam organ działający jako organ odwoławczy, naruszając tym samym przepis art. 138 § 2 kpa. Z uzasadnienia SKO nie wynika, w jakim zakresie organ w decyzjach z dnia 5 marca 2015 r., uznał za niezasadne poprzednie uzasadnienie SKO.

Dlatego też Wójt Gminy nie zgodził się ze stanowiskiem SKO i w dniu 16.09.2015 r. wystąpił z wnioskiem do Prokuratury Okręgowej w Białymstoku o wniesienie sprzeciwu w trybie art. 184 kodeksu postępowania administracyjnego. Kserokopie akt sprawy znak: POR.3134.2.19.2013 oraz POR.3134.2.30.2013 zostały przesłane do Prokuratury Rejonowej w Białymstoku w dniu 07.10.2015 r. Do dnia dzisiejszego Gmina nie otrzymała ostatecznego stanowiska.

W tym stanie sprawy Wójt Gminy Juchnowiec Kościelny, stojąc na stanowisku, że decyzja SKO w Białymstoku, uchylająca decyzje (dwóch instancji) nakazujące zapłatę na rzecz Gminy opłaty adiacenckiej i przekazująca postępowanie do ponownego rozpatrzenia jest niezgodna z prawem, nie mógł jednocześnie przeprowadzić tego postępowania, a de facto umorzyć postępowania z uwagi na upływ trzyletniego terminu do ustalenia opłaty adiacenckiej. Wydanie takiej decyzji mogłoby stanowić podstawę do odmowy przez Prokuratora skierowania sprzeciwu w trybie art. 184 kpa, pomimo że w ocenie Gminy taki środek prawny w tych okolicznościach jest uzasadniony. Sprzeciw w trybie art. 184 kpa jest środkiem nadzwyczajnym, a więc nie stanowi podstawy do zawieszenia postępowania. W tym stanie rzeczy, zarzut przewlekłości postępowania jest nieuzasadniony, gdyż do momentu rozpatrzenia wniosku złożonego do Prokuratury dotyczącego wniesienia sprzeciwu wobec decyzji SKO, która zdaniem organu jest niezgodna z prawem, organ nie ma możliwości działania zgodnie z decyzją, której zgodność z prawem jest w trakcie kontroli przez organy ochrony prawa. Zarzut przewlekłości dotyczy sytuacji, gdy organ nie wykonuje żadnych czynności przewidzianej przepisami prawa z przyczyn leżących po stronie organu. W niniejszej sprawie przyczyna nie leży po stronie organu, gdyż aktualnie sprawę bada właściwa jednostka Prokuratury.