



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 maja 2012 r.

Poz. 1878

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.111.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 19 kwietnia 2012 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/110/2012 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 23 lutego 2012r. w sprawie wysokości opłat za postanowienia uzgadniające, opinie i uzgodnienia wydawane przez Powiat Mikołowski, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011r., Nr 45, poz. 236 z późn. zm.).

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Mikołowskiego ustaliła wysokość opłat za postanowienia uzgadniające projektowaną trasę urządzenia obcego w pasie drogowym, opinię projektu organizacji ruchu, postanowienie uzgadniające wykorzystanie dróg w sposób szczególnie. Zgodnie z brzmieniem przepisu § 1 ust. 2 uchwały opłaty te zostały ukształtowane w wysokości 50 złotych za każde wydane postanowienie, opinię lub uzgodnienie oraz w wysokości 5 złotych za każdy załącznik graficzny w formacie A4 (począwszy od czwartego formatu A4). Jednocześnie uchwałą nadano charakter aktu prawa miejscowego poprzez przywołanie w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym i uzależnienie uzyskania mocy obowiązującej przez uchwałę od opublikowania jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (§ 3 uchwały).

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały Rada wywiodła między innymi z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z jego brzmieniem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencję do ustalania wysokości cen i opłat albo sposobu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym Rada Powiatu może ustalić wysokość opłat jedynie za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej bądź za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z uwagi na fakt, że w przedmiotowej sprawie nie sposób uznać, że ustalone opłaty dotyczą korzystania z obiektów, bądź urządzeń, należy domniemywać, że w ocenie Rady opłaty te zostały ustalone za usługi komunalne. Organ nadzoru jednak nie podziela stanowiska Rady w tym zakresie. W jego ocenie wydawanie aktów czy dokumentów, o których mowa w uchwale, nie spełnia kryterium pojęcia "usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej". Pomijając kwestię znaczenia "użyteczności publicznej" usługi komunalnej, należy podnieść, że wydawania określonych postanowień czy opinii nie sposób uznać w ogóle za usługę komunalną. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej istotą usługi komunalnej jest prowadzenie określonej działalności prowadzącej do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności (potrzeby członków wspólnoty samorządowej). Usługi o charakterze użyteczności publicznej to nic innego jak pewna służba (pomoc) organizowana oraz dostarczana (świadczona) w sposób bieżący i nieprzerwany, w ramach wykonywanych przez powiat zadań własnych zaspokajających zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej. Pojęcie "usługi świadczone" oznacza wykonywanie określonych czynności ("świadczenie" czynności) przez określony podmiot. Słownik języka

polskiego definiuje czasownik "świadczyć" jako czynić komuś coś dobrego, okazywać coś komuś, wykonywać coś na czyjąś rzecz (Słownik języka polskiego R-Z, pod red. naukową M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1996, s. 426). Tym samym w ocenie organu nadzoru pojęcie usług świadczonych przez powiat oznacza tylko takie usługi, jakie świadczy on na rzecz osób trzecich, w postaci czynnych zachowań służących potrzebom wspólnoty i prowadzących do ich zaspokojenia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy, należy zauważyć, iż czynności, o których mowa w kwestionowanej uchwale, nie spełniają omówionych kryteriów pojęcia usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej. Wydawanie postanowień czy opinii wskazanych w uchwale to przejaw poprawnego działania organów administracji publicznej, do którego organy te zobowiązane są z mocy prawa, dlatego ustalanie opłat za nie - jeżeli kompetencja taka nie wynika z wyraźnych przepisów ustawy - jest niedopuszczalne. Czynności te, jako czynności typowo administracyjne, co najwyżej można uznać za czynności towarzyszące usługom użytecznym publicznie, w żadnym razie nie za same usługi. Należy podkreślić, iż opłatom ustalonym za powyższe czynności towarzyszy w zasadzie pewnego rodzaju "przymus życiowy", bowiem wydawanie takich aktów jest pewną prawidłowością i koniecznością. Z tego też powodu opłat tych nie można uznać za dobrowolne, ponoszone za świadczenie usług na podstawie umowy zawieranej między dwiema równorzędnymi stronami. A takiego charakteru opłat wymaga przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Nie kreuje on bowiem uprawnień w zakresie wprowadzania nowych danin publicznych, określa on jedynie kompetencje organu stanowiącego w zakresie ustalania cen i opłat za usługi komunalne (szerzej por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska – Peszko: Prawo samorządu terytorialnego w zarysie, Katowice 1999r. s.14). Uchwały podejmowane na jego podstawie mieszczą w zakresie *dominium* a nie *imperium* jednostki samorządu terytorialnego. Ustalone w nich opłaty nie mogą więc przybierać cech jednostronnie narzuconej mieszkańcom daniny publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2000r., sygn. akt II SA 2320/00, Lex 49520). Powyższe oznacza, iż Rada Powiatu nie była podmiotem kompetentnym do kształtowania cen za wykonanie powyższych czynności na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Uprawnień Rady Powiatu do ustalenia kwestionowanych opłat nie można doszukać się także w innych ustawach, w tym w szczególności w ustawie o drogach publicznych, czy ustawie o ruchu drogowym. Podstawy do ustalenia przez Radę Powiatu tych opłat nie może stanowić również powołany przez organ - art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Zawarte w tym przepisie upoważnienie nie może być podstawą uchwały rady powiatu nakładającej obowiązek odpłatności za poszczególne usługi, regulacja ta zawiera bowiem jedynie generalne upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego przez radę powiatu. Zgodnie z tą regulacją, na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W pojęciu "zasady korzystania" z obiektów i urządzeń, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, nie mieści się określenie w sposób konkretny wysokości opłat. (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 1993r., sygn. akt IV SA 823/92, publikowany w bazie orzeczeń).

Niezależnie od powyższych zarzutów natury merytorycznej należy odnieść się do charakteru prawnego kwestionowanej uchwały - której nadano charakter prawa miejscowego. Jak wskazano powyżej uchwały w sprawie opłat komunalnych nie mogą być podejmowane w oparciu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Sam przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej nie daje upoważnienia do stanowienia o opłatach komunalnych w drodze aktów prawa miejscowego i publikowania takich uchwał na tej podstawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2011 roku, sygn. akt II GSK 758/10, publikowany w bazie orzeczeń).

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Powiatu Mikołowskiego  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.