

Uchwała nr 66/2003
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 czerwca 2003 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr 50/VI/03
Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 25 kwietnia 2003 roku
w sprawie opłaty administracyjnej.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność ust. 3 w § 1 uchwały nr 50/VI/03 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie opłaty administracyjnej, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr 50/VI/03 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie opłaty administracyjnej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 czerwca 2003 roku, za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, iż Rada Miejska w Żmigrodzie w § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały przyjęła następującą regulację: *„Wprowadza się opłatę administracyjną za czynności urzędowe nie objęte przepisami o opłacie skarbowej w następującej wysokości: (...) 3. Przyjęcia wniosku dotyczącego zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego – 150.00 zł”*. Przyjęta regulacja w rażący sposób narusza postanowienia art. 18 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, poprzez ustanowienie opłaty administracyjnej za czynność, której nie można zaliczyć do czynności urzędowych organu gminy. Zgodnie bowiem z art. 18 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może wprowadzić opłatę administracyjną za czynności urzędowe wykonywane przez podległe jej organy, jeżeli czynności te nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej. Przepis ten stanowi wyłączną podstawę dla ustanawiania opłat administracyjnych i jego zakres przesądza o zakresie możliwości wprowadzenia takiej opłaty. Ustalając ten zakres, w każdym wypadku należy stwierdzić, czy dana czynność jest czynnością urzędową w rozumieniu art. 18. Decydujące w tej mierze jest to, czy chodzi o czynność, za której wykonanie można obciążyć opłatą obywatela. Nie jest bowiem możliwe wymaganie od obywatela opłaty za działanie, które nie jest skierowane do niego, nie przysparza mu korzyści faktycznych ani prawnych, a jednocześnie jest ustawowym obowiązkiem organów administracji publicznej. Taki właśnie charakter ma *„Przyjęcia wniosku dotyczącego zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego”*. Nie każdemu jednak obowiązkowi organu gminy odpowiada prawo podmiotowe (interes prawny, uprawnienie) mieszkańca gminy lub innej osoby. W związku z tym w sferze czynności nakazanych prawem odróżnić należy:

- 1) zadania organów gminy, które są wyłącznie obowiązkami tych organów oraz
- 2) zadania (obowiązki) organów gminy, którym odpowiadają określone interesy prawne lub uprawnienia, polegające na możliwości skutecznego działania przez organ gminy.

Pozostaje zatem do rozważenia, czy na zasadzie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, właściciel nieruchomości może żądać od organów gminy zmiany przeznaczenia swoich nieruchomości gruntowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 7 ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym, a według art. 4 ust. 1 tej ustawy i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, uchwalenie planów zagospodarowania przestrzennego i ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania należy do zadań własnych gminy. Z przepisów tych, określających zadania, a więc również obowiązki rady gminy, nie wynika jednak prawo żądania mieszkańca gminy lub właściciela gruntów położonych na terenie gminy do podjęcia albo zmiany uchwały zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje wyłącznie określonym w statucie organom i osobom, a nie każdemu mieszkańcowi z osobna. Wprawdzie według art. 12 ust. 2 ustawy z wnioskiem o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc także z wnioskiem o wprowadzenie zmian do planu, może wystąpić każdy, to jednak dopełnienie tej czynności powoduje jedynie obowiązek przeprowadzenia jego analizy przez wójta gminy i od oceny wójta zależy, czy przedstawi radzie stosowne propozycje w przedmiocie uchwalenia lub zmiany planu. Co najwyżej można mówić o obowiązku wójta gminy pisemnego powiadomienia wnioskodawcy o zajęтым stanowisku, od którego nie przysługuje wnioskodawcy wniesienie żadnego środka prawnego. Według art. 3 pkt 1 ustawy w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego każdy ma prawo zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny. Prawo to ma jednak bezpośrednie zastosowanie w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, uregulowanym szczegółowo w rozdziale 4 ustawy, nie uzasadnia natomiast żądania zmiany planu przez właściciela nieruchomości.

Co prawda, czynność związana ze zmianę planu zagospodarowania przestrzennego może nastąpić na wniosek, a dla obywatela mogą z niej wyniknąć pewne korzyści, ale jednak również bez wniosku obywatela obowiązkiem administracji gminnej pozostaje uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, a organ gminy nie może przerzucać kosztów z tym związanych na obywatela. Koszt tego działania więc powinien w całości obciążać budżet danej gminy. Stanowisko Kolegium w niniejszej sprawie jest zgodne z wyrokiem z dnia 23 września 1993 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku sygn. akt SA/Gd 782/93 (nie publikowany), w którym Sąd uznał za sprzeczne z prawem pobieranie opłat administracyjnych od czynności będących elementem procesu legislacyjnego, uznając jednocześnie, że składanie propozycji do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, a także ich pozytywne rozpatrzenie, nie stanowi czynności urzędowej, od której opłata może być wprowadzona.

Reasumując Kolegium uznało, iż ustalenia powyższej opłaty administracyjnej nie można zaliczyć do czynności urzędowych, za których wykonanie można ustalić określoną opłatę administracyjną.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Żmigrodzie przysługuje skarga, która wnosi się bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego — Ośrodek Zamiejscowy

we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/ - / dr Bogdan Cybulski