



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.958.2020

Łódź, 5 stycznia 2021 r.

## **Rada Powiatu Opoczyńskiego**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXVI/206/2020 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia opłat obowiązujących w 2021 roku za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia a następnie odstąpienia od usunięcia pojazdu.

### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu Opoczyńskiego na sesji w dniu 26 listopada 2020 r. podjęła uchwałę nr XXVI/206/2020 w sprawie ustalenia opłat obowiązujących w 2021 roku za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia a następnie odstąpienia od usunięcia pojazdu.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2020 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z dnia 21 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.958.2020. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły zasadności zastosowania przez Radę Powiatu stawek opłat za usunięcie pojazdu oraz za przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 28 grudnia 2020 r. znak: BR.0008.11.2020 Przewodniczący Rady Powiatu Opoczyńskiego poinformował, że ustalając

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

wysokość stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdów wzięto pod uwagę kryteria ustawowe zawarte w art. 130a ust. 6 ustawy, tj. sprawną realizację zadań określonych w art. 130a ust. 1-2 ustawy oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu. Wysokość kosztów usunięcia pojazdu i wysokość opłat za jego przechowywanie na parkingu określono na podstawie: kryteriów ustawowych zawartych w art. 130a ust. 6 ustawy, tj. sprawnej realizacji zadań określonych w art. 130a ust. 1-2 ustawy oraz faktycznie ponoszonych przez powiat kosztów usunięcia pojazdu przez podmiot, któremu w trybie zamówień publicznych Starosta powierzył wykonanie tego zadania. Wyjaśniono również, że wzrost kosztów ponoszonych przez powiat opoczyński w ramach obsługi zadania wynika ze wzrostu kosztów usuwania pojazdów z dróg powiatu przez wybraną firmę, a także wzrostu kosztów pracowniczych. W dalszej części wyjaśnień wskazano, że „Biorąc pod uwagę rosnące koszty realizacji zadania, uwzględniając także ceny usług na terenie powiatu oraz brak możliwości ustalenia na przyszłość rzeczywistej ogólnej liczby dyspozycji usunięcia pojazdów określonego rodzaju, ustalając koszt jednostkowej dyspozycji usunięcia pojazdu należałoby przyjąć wszystkie stawki w maksymalnej wysokości. Jednakże biorąc także pod uwagę tendencję pozostających na zbliżonym poziomie dyspozycji usuwania pojazdów, podwyższono tylko niektóre stawki do poziomu stawek w Obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r.”. Na koniec Przewodniczący Rady Powiatu Opoczyńskiego poinformował, że projekt uchwały wraz z uzasadnieniem został szczegółowo przedstawiony i był analizowany na wszystkich komisjach oraz na sesji Rady Powiatu.

Organ nadzoru nie uwzględnia powyższych wyjaśnień i prezentuje następujący pogląd w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej u.s.p. oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.), zwanej dalej p.r.d., w związku z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2021 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2020 r. poz. 670).

Zgodnie z treścią art. 130a ust. 6 p.r.d. rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a. Przepis art. 130a ust. 6 p.r.d. nie wprowadza szczegółowej procedury podjęcia

przedmiotowej uchwały, natomiast wskazuje na dwie przesłanki, którymi winna kierować się rada powiatu przy jej podejmowaniu, a mianowicie zobowiązana jest wziąć pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Żadne inne przesłanki nie mogą determinować sposobu zrealizowania upoważnienia ustawowego w nim zawartego, a z drugiej strony wpływ tych przesłanek na ostateczne rozstrzygnięcie wyznaczony jest obowiązkiem wzięcia ich właśnie pod uwagę.

Podjmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d., rada powiatu ma obowiązek uwzględnić obie wskazane wyżej przesłanki materialnoprawne, co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały. Przy ustalaniu stawek za usuwanie z drogi i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym, rada powiatu powinna jednakże dokonać szczegółowej kalkulacji kosztów z uwzględnieniem wysokości opłat ponoszonych na rzecz podmiotów zewnętrznych. Istotne jest bowiem, aby organ nadzoru miał możliwość skontrolowania wysokości uchwalonych przez radę opłat w kontekście motywów, jakimi kierował się organ uchwałodawczy, przeprowadzenia właściwej kalkulacji kosztów, aby ustalone opłaty za usuwanie i przechowywanie pojazdów odpowiadały cenom za usługi usuwania i przechowywania pojazdów, pobieranych przez podmiot świadczący tego rodzaju komercyjne usługi na rzecz powiatu w roku poprzednim, ofercie przedsiębiorcy na świadczenie usług w tym zakresie oraz innym kosztom, które ponosi powiat przy realizacji tych zadań (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 283/19).

W załączniku nr 1 do uchwały nr XXVI/206/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. Rada Powiatu Opoczyńskiego ustaliła stawki opłat za usunięcie z drogi oraz za każdą dobę przechowywania na parkingu strzeżonym pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony – w wysokości maksymalnych stawek opłat określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. W stosunku natomiast do pozostałych rodzajów pojazdów, ustalone przez Radę stawki nie przekraczają maksymalnych stawek wskazanych w ww. obwieszczeniu. Pomimo powyższego, zdaniem organu nadzoru, przy uchwalaniu wysokości stawek opłat Rada Powiatu przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 130a ust. 6 p.r.d., gdyż nie uwzględniła faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu opoczyńskiego. Za wnioskiem takim przemawiają zgromadzone w sprawie dokumenty tj. uzasadnienie uchwały, wyciąg z protokołu z przebiegu sesji Rady Powiatu Opoczyńskiego w dniu 26 listopada 2020 r. oraz wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącą Rady Powiatu. W uzasadnieniu przesłanym wraz z uchwałą wskazano, że zaproponowane wysokości opłat są konsekwencją szczegółowej analizy przesłanek ustawowych oraz ich odniesienia do realiów powiatu. Powołano się na 3-letnią umowę

(obowiązującą od dnia 31 grudnia 2017 r.) z podmiotem realizującym zadanie polegające na usuwaniu pojazdów z drogi. Dokonane przez organ nadzoru porównanie wysokości zaproponowanych przez firmę zewnętrzną stawek opłat, z wysokością opłat uchwaloną przez Radę Powiatu Opoczyńskiego wskazuje, że przyjęte w uchwale stawki za usunięcie pojazdu z drogi są znacząco wyższe od stawek wskazanych w ofercie. W uzasadnieniu napisano: „Do poziomu stawek w Obwieszczeniu Ministra Finansów podwyższona została tylko jedna stawka za usunięcie pojazdu i jedna w zakresie przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym. Pozostałe stawki zostały zmienione w minimalnym zakresie. Przedstawione powyżej stawki stanowią dolne ograniczenie wysokości uchwalonych stawek, gdyż przyjęcie ich na poziomie niższym oznaczałoby konieczność jeszcze większego dofinansowania z dodatkowych środków kosztów usunięcia i przechowywania każdego z pojazdów.” W podsumowaniu uzasadnienia uchwały wskazano, iż wysokość przyjętych stawek ma na celu nie tylko częściowy zwrot kosztów, ale przede wszystkim dyscyplinowanie właścicieli czy dysponentów usuwanych z drogi pojazdów stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, bądź naruszających inne przepisy (powołano się tu na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 387/14). Z treści uzasadnienia wynika również, że parking strzeżony dla pojazdów usuniętych z dróg w trybie art. 130a p.r.d. znajduje się na terenie jednostki organizacyjnej Powiatu Opoczyńskiego i prowadzony jest całodobowo w formie dyżurów pracowniczych. Oznacza to, że zarówno umowa zawarta z podmiotem zewnętrznym w 2017 r., jak i obecna umowa z 2021 r., dotyczą wyłącznie realizacji zadania polegającego na usuwaniu pojazdów z drogi.

W przesłanych do organu nadzoru wyjaśnieniach z dnia 28 grudnia 2020 r. Przewodniczący Rady Powiatu Opoczyńskiego poinformował o zawartej od 1 stycznia 2021 r. na okres 3 lat nowej umowie, dotyczącej usuwania pojazdów z dróg, wskazując równocześnie zaproponowane przez podmiot zewnętrzny stawki opłat. Stawki te są wyższe od stawek zaproponowanych przed zawarciem wcześniejszej umowy z 2017 r., jednakże co trzeba zauważyć – nadal pozostają niższe od tych, przyjętych przez Radę w uchwale nr XXVI/206/2020. I tak np. podczas gdy firma zaproponowała stawkę 98,40 zł za usunięcie z drogi roweru lub motoroweru, stawkę 209,10 zł za usunięcie motocykla i stawkę 479,70 zł za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tonu, to Rada przyjęła odpowiednio kwoty 120 zł, 230 zł i 523 zł (maksymalną stawkę z obwieszczenia za usunięcie pojazdu o dmc do 3,5 tony). W wyjaśnieniach szeroko przedstawiona została kwestia kosztów i strat, ponoszonych przez powiat w związku z realizacją zadania własnego, jakim jest usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1-2 p.r.d. Przewodniczący Rady Powiatu stwierdził, że powiat może ponosić realne straty, pomimo określenia stawek na wysokim poziomie. Poinformowano również, iż

biorąc pod uwagę rosnące koszty realizacji zadania, uwzględniając ceny usług na terenie powiatu oraz brak możliwości ustalenia na przyszłość rzeczywistej ogólnej liczby dyspozycji usunięcia pojazdów określonego rodzaju, ustalając koszt jednostkowej dyspozycji usunięcia pojazdu należałoby przyjąć wszystkie stawki w maksymalnej wysokości. Jednakże, jak wskazuje Przewodniczący Rady Powiatu, biorąc także pod uwagę tendencję pozostających na zbliżonym poziomie dyspozycji usuwania pojazdów, podwyższono tylko niektóre stawki do poziomu stawek w Obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. Na koniec złożonych wyjaśnień poinformowano, że projekt uchwały wraz z uzasadnieniem został szczegółowo przedstawiony i był analizowany na wszystkich komisjach oraz na sesji Rady Powiatu. Z przesłanego organowi nadzoru wraz z wyjaśnieniami protokołu z obrad sesji rady powiatu wynika natomiast, że projekt uchwały został przedstawiony radnym przez Dyrektora Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa Powiatowego w Opocznie, następnie bez żadnej dyskusji na temat przesłanek dotyczących kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu opoczyńskiego, projekt ten został bez uwag i jakiegokolwiek debaty przegłosowany jednogłośnie.

Analiza powyższych dokumentów prowadzi do wniosku, że pomimo złożenia obszernych wyjaśnień w sprawie, organ nadzoru nie otrzymał informacji, które uzasadniają w omawianej sprawie uchwalenie przez Radę stawek opłat w wysokości znacznie przewyższającej stawki zaproponowane przez podmiot realizujący zadanie usuwania pojazdów z drogi, a w przypadku pojazdów o dmc do 3,5 tony, nawet w wysokości maksymalnej z obwieszczenia. Ani treść uzasadnienia uchwały, ani złożone wyjaśnienia nie wskazują, dlaczego w stosunku do pojazdów o dmc do 3,5 tony, przyjęto opłaty w maksymalnej wysokości, a w stosunku do pozostałych rodzajów pojazdów – już nie. Przesłane informacje nie tłumaczą powyższych rozbieżności, nie wyjaśniają motywów przyjęcia w uchwale kwot wyższych niż w zawartej umowie, co nie tylko pozbawiło organ nadzoru możliwości zweryfikowania wysokości stawek opłat za usuwanie pojazdów z dróg, ale również wzbudziło podejrzenie, że wysokość opłat uchwalonych przez Radę Powiatu daje Powiatowi Opoczyńskiemu stały i realny dochód z tego źródła. Wobec powyższego należy wskazać, że przesłane wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Organ nadzoru nie akceptuje również poglądu w powołanym w uzasadnieniu uchwały wyroku, że wysokość opłat powinna mieć na celu przede wszystkim dyscyplinowanie właścicieli czy dysponentów pojazdów usuwanych z drogi pojazdów stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, bądź naruszających inne przepisy – zważywszy na przywołane przez organ nadzoru orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż Rada Powiatu Opoczyńskiego, uchwalając stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi, przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 130a ust. 6 p.r.d., gdyż nie uwzględniła faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów obowiązujących na obszarze powiatu opoczyńskiego. Jak wynika np. z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 856/17, aby uwzględnić drugą z przesłanek wynikającą z art. 130a ust. 6 p.r.d., rada powiatu musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Ustalenie stawek opłaty powinno zatem zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, z uwzględnieniem wysokości kosztów ponoszonych na rzecz podmiotów zewnętrznych, aby ustrzec się od zarzutu, że wysokość stawek została ustalona arbitralnie z pominięciem ustawowych kryteriów. Zauważyć należy również, że usuwanie z drogi nieprawidłowo zaparkowanego pojazdu jest jednym z wielu zdań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, których koszty pokrywane są z budżetu samorządu terytorialnego. Zatem wykazanie kosztów usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu, o których mowa w art. 130 ust. 6 p.r.d. oznacza wzięcie pod uwagę rzeczywistych kosztów usług holowania pojazdów, które kształtują się w danym powiecie, a nie szeroko rozumianych kosztów ponoszonych przez powiat w związku z usuwaniem pojazdów z dróg, wysokość kosztów powinna być natomiast tak skalkulowana, aby można było ocenić ich rzeczywistą, a nie tylko hipotetyczną wielkość (wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1612/19).

W judykaturze przyjmuje się, że przesłanki ukształtowania zakresu obowiązku ponoszenia opłat za dokonane usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, powinno być uzasadnione, o czym stanowi np. ww. wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r. W sytuacji, kiedy organ powiatu na podstawie ustawowego upoważnienia nakłada na obywateli określony obowiązek (w szczególności, gdy prawodawca zostawił organowi margines swobody), rada powiatu w stosownym uzasadnieniu powinna wskazać ustawowe argumenty przemawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań, co w przypadku uchwały podjętej na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d., dotyczy wysokości ustalonych stawek za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym. Brak odpowiedniego uzasadnienia, co do zastosowanych stawek opłat, stanowi istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał. Naruszenie to kwalifikować należy, jako istotne naruszenie prawa tj. art. 130a ust. 6 p.r.d. oraz art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Powyższe zastrzeżenia, które dotyczą ustalenia (w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały) wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi, odnoszą się także do ustalenia przez Radę (w załączniku nr 2 do uchwały) kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia, a następnie odstąpienia od usunięcia pojazdu. Koszty te zostały bowiem również określone przez firmę zewnętrzną w wysokości niższej, niż przyjęte przez Radę w uchwale.

Reasumując, uchwała nr XXVI/206/2020 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia opłat obowiązujących w 2021 roku za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia a następnie odstąpienia od usunięcia pojazdu, w istotny sposób narusza prawo tj. art. 130a ust. 6 p.r.d. – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 u.s.p., uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Tobiasz Bocheński***

Do wiadomości:  
Zarząd Powiatu Opoczyńskiego