



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.991.2020

Łódź, 22 stycznia 2021 r.

Rada Powiatu Pabianickiego

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 XXXI/222/20 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi obowiązujących w 2021 roku.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Pabianickiego podjęła w dniu 17 grudnia 2020 r. uchwałę nr XXXI/222/20 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi obowiązujących w 2021 roku. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 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 29 grudnia 2020 r. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły zasadności zastosowania przez Radę Powiatu Pabianickiego stawek opłat za usunięcie pojazdu oraz za przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 5 stycznia 2020 r. znak: BR.0711.2.2020 Przewodniczący Rady Powiatu Pabianickiego przesłał uzasadnienie do

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka
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 w zakładce ochrona danych osobowych.

projektu uchwały, formularz ofertowy z dnia 5 października 2020 r. złożony przez podmiot świadczący usługi holowania i przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym na terenie powiatu pabianickiego, wyciąg z protokołu z przebiegu sesji nr XXXI Rady Powiatu w dniu 17 grudnia 2020 r. W uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi obowiązujących w 2021 roku wskazano, że „zaproponowana w treści uchwały wysokość opłat za usunięcia pojazdu z drogi i jego przechowywanie oraz wysokość kosztów, które musi pokryć właściciel w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu są konsekwencją szczegółowej analizy przesłanek ustawowych oraz ich odniesienia do realiów powiatu. Zgodnie z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym rada powiatu przy podejmowaniu uchwały w sprawie wysokości opłat ma obowiązek uwzględnienia kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu oraz konieczności sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem. Są to jedyne przesłanki materialnoprawne kształtujące treść uchwały podejmowanej na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Zgodzić się zatem należy z Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w wyroku z dnia 13 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 1916/16 wskazał, że niedopuszczalne jest kierowanie się przy ustalaniu wysokości opłat dodatkowymi przesłankami nie wymienionymi w treści przywołanego przepisu, np. przesłanką zapewnienia dodatkowych wpływów budżetowych. Takie inne przesłanki nie były brane pod uwagę przy tworzeniu przedłożonego projektu uchwały”.

Ponadto w uzasadnieniu wskazano, że w wyniku postępowania przetargowego wyłoniono wykonawcę usług polegających na holowaniu i przechowywaniu na parkingu strzeżonym pojazdów z terenu Powiatu Pabianickiego, usuniętych w trybie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Z wykonawcą podpisano umowę nr 118/2020 w dniu 5 listopada 2020 r. W wyniku postępowania ustalono następujące stawki za wymienione poniżej usługi: za holowanie: roweru lub motoroweru – 94,35 zł, motocykla - 186, 15 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3.5 t – 408 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 3.5 t do 7.5 t – 530 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 7.5 t do 16 t – 750 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1100 zł, pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – 1350 zł, za parkowanie za jedną dobę: roweru lub motoroweru – 12,30 zł, motocykla - 12, 30 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3.5 t – 15 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 3.5 t do 7.5 t – 25 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 7.5 t do 16 t – 30 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 40 zł, pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – 100 zł.

Przedstawione powyżej koszty stanowią dolne ograniczenie wysokości uchwalanych stawek, gdyż przyjęcie ich na poziomie niższym oznaczałoby konieczność dofinansowania z dodatkowych środków kosztów usunięcia każdego z pojazdów niezależnie od występującego deficytu na realizacji zadania jako całości, a wynikającego z niemożliwości wyegzekwowania kosztów związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem pojazdów nie odebranych w terminie przez osoby uprawnione.

W dalszej części uzasadnienia do projektu uchwały przedstawiono kolejną przesłankę, którą należy realizować przy ustaleniu wysokości omawianych opłat - konieczność sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem pojazdów z dróg oraz przechowywaniem usuniętych pojazdów, która została podzielona na dwa elementy: skuteczność (jako wyrażająca zgodność wyniku z celem) i ekonomiczność (jako wyrażająca stosunek wyniku użytecznego do kosztu). Celem tym jest, co do zasady, zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, które powinno wynikać nie tylko z samego faktu likwidacji stanu zagrażającego bezpieczeństwu, lecz również poprzez prewencję indywidualną, jak i ogólną.

Jednocześnie wskazano, że na ten aspekt zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który w wyroku z dnia 14 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/GI 387/14 stwierdził: „Wysokość stawek za przechowywanie pojazdów usuwanych z drogi jest ustalana na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, które różnią się w sposób zdecydowany od stawek opłat pobieranych na innych parkingach ma na celu nie tylko zwrot kosztów poniesionych przez dozorców i należne im z tego tytułu wynagrodzenie, ale przede wszystkim dyscyplinowanie właścicieli czy dysponentów usuwanych z drogi pojazdów stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, bądź naruszających inne przepisy”.

Ponadto w uzasadnieniu wyjaśniono, że sprawność realizacji zadania będzie polegała nie tylko na szybkim usuwaniu pojazdów, lecz przede wszystkim na minimalizacji ogólnej liczby przypadków, w których istnieje konieczność usunięcia pojazdu z drogi. Będzie to zarówno skuteczne (osiągnięcie celu związanego z bezpieczeństwem), jak i ekonomiczne. Dodatkowo z aspektem ekonomiczności wiąże się ujęcie w kalkulacji opłat różnicy między ogólnymi kosztami realizacji zadania, a realnie uzyskanymi dochodami zarówno z opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c, jak i zwrotu kosztów, o których mowa w art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym.

Dodatkowo wyjaśniono, że po stronie powiatu powstają koszty związane z: zatrudnieniem pracownika/ów zajmujących się prowadzeniem obsługi przedmiotowych spraw, rozpatrywaniem wniosków o dokonanie opłaty za usunięcie oraz przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdów odbieranych przez właścicieli, a w przypadku pojazdów nie odebranych

z parkingu przez właścicieli przygotowaniem dokumentacji otrzymanej z policji, ustalaniem aktualnych adresów właścicieli i kierujących pojazdami przed złożeniem wniosku do sądu o przepadek pojazdu na rzecz powiatu, ustalaniem kuratorów, wykonaniem orzeczeń sądu, kosztów obsługi prawnej, kosztów utrzymania prawnika sporządzającego wnioski do sądu o przepadek pojazdu na rzecz powiatu, reprezentującego Starostwo Powiatowe w Pabianicach przed sądem, koszty utrzymania ww. stanowisk pracy, koszty wysyłanej korespondencji, koszty materiałów biurowych, energii elektrycznej, sprzętu biurowego i jego konserwacji, koszty różnych opłat dotyczących złożenia wniosku do sądu, kuratorów sądowych.

Na koniec nadmieniono, że stawki opłat mają rekompensować wydatki powiatu na realizację zadań w omawianym zakresie, stąd zasadne jest ich ustalenie w maksymalnej wysokości.

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

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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.

Podejmując 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 uchwale nr XXXI/222/20 Rada Powiatu Pabianickiego ustaliła stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym w wysokości, która nie przekracza maksymalnych stawek opłat określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. Pomimo jednak, że stawki opłat uchwalono poniżej oznaczonych w obwieszczeniu wartości maksymalnych, to zdaniem organu nadzoru przy ich uchwaleniu Rada Powiatu Pabianickiego przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 130a ust. 6 p. r. d., ponieważ nie uwzględniła faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu pabianickiego. Za wnioskiem takim przemawia treść zgromadzonych w sprawie dokumentów tj. uzasadnienia do projektu uchwały, wyciągu z protokołu z przebiegu sesji Rady Powiatu w dniu 17 grudnia 2020 r. oraz oferta z dnia 5 października 2020 r. złożona przez podmiot świadczący usługi holowania i przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym na terenie powiatu pabianickiego i zawarta w dniu 5 listopada 2020 roku umowa nr 118/2020 na świadczenie usług w ww. zakresie.

Dokonując porównania cen jednostkowych ustalonych w uchwale, z cenami za wykonanie usługi usunięcia pojazdu i jego parkowania, obowiązującymi na mocy umowy nr 118/2020, stwierdzić należy, że Rada Powiatu Pabianickiego uchwaliła stawki znacząco wyższe od tych wynikających z umowy. I tak na przykład, podczas gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi roweru lub motoroweru wynosi 94,35 zł, a za każdą dobę przechowywania 12,30 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 106 zł i 18 zł; gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi motocyklu wynosi 186, 15 zł a za każdą dobę przechowywania 12,30 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 208 zł i 18 zł, podczas gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t wynosi 408 zł, a za każdą dobę przechowywania 15 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 450 zł i 25 zł; gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 t. do 7,5 t. wynosi 530 zł, a za każdą dobę przechowywania 25 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 562 zł i 33 zł; gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 7,5 t. do 16 t. wynosi 750 zł, a za każdą dobę przechowywania 30 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 794 zł i 48 zł, gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej

16 t. wynosi 1100 zł, a za każdą dobę przechowywania 40 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 1171 zł i 85 zł, gdy w umowie opłata za usunięcie z drogi pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne wynosi 1350 zł, a za każdą dobę przechowywania 100 zł, w uchwale przyjęto odpowiednio stawki: 1376 zł i 124 zł.

Również z treści protokołu z obrad sesji Rady Powiatu Pabianickiego nie wynika, aby przesłanka dotycząca kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu pabianickiego stanowiła przedmiot dyskusji radnych. Do projektu uchwały zgłoszono jedynie uwagę a projekt został przegłosowany jednogłośnie.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż Rada Powiatu Pabianickiego, 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.

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.

Ponadto wskazanie licznych okoliczności, dotyczących ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z wykonywaniem nałożonym na Powiat zadań w zakresie usuwania pojazdów

i ich przechowywania na parkingu strzeżonym nie mają istotnego znaczenia dla oceny prawidłowości stawek opłaty przyjętych w uchwale. Mając bowiem na względzie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1612/19, przy ustalaniu stawek opłat rada powiatu winna wziąć pod uwagę jedynie koszty usługi usuwania pojazdów i ich przechowywania obowiązujące w danym powiecie, a pominąć kwestię kosztów, jakie powiat musi ponosić w związku z usuwaniem pojazdów oraz problemy jakie są z tym związane. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 130a ust. 6 p. r. d.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 130a ust. 6 p. r. d. Uchwalenie wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg oraz ich przechowywanie na parkingach strzeżonych, bez uwzględnienia faktycznych kosztów tych usług – stanowi naruszenie prawa i budzi podejrzenie, że wysokość opłat uchwalonych przez Radę Powiatu daje Powiatowi Pabianickiemu stały i realny dochód z tego źródła.

Dodatkowo w § 3 Rada wskazała, że z dniem 01 stycznia 2021 r. traci moc uchwała nr XIX/137/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi obowiązujących w 2020 roku.

Utrata mocy obowiązującej uchwały nr XIX/137/19 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 19 grudnia 2019 r. następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który została podjęta. Rada nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to normuje wprost powołany art. 130a ust. 6 p. r. d. Regulacja § 3 omawianej uchwały jest zatem normatywnie zbędna.

Reasumując, uchwała nr XXXI/222/20 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z drogi obowiązujących w 2021 roku 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 Pabianickiego