



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.25.2021

Łódź, 3 lutego 2021 r.

Rada Powiatu Łowickiego

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 XXX/230/2020 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Łowickiego na sesji w dniu 21 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę nr XXX/230/2020 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 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 14 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.25.2021. Wątpliwości organu nadzoru dotyczyły zasadności zastosowanych przez Radę Powiatu stawek opłat za usunięcie pojazdu oraz za przechowywanie pojazdu na parkingu strzeżonym.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, w dniu 27 stycznia 2021 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę nr XXXI/235/2021, w której zajęła stanowisko w sprawie zawiadomienia

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/skrzynka
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.

o wszczęciu postępowania nadzorczego. Rada poinformowała, że „dokonano wykładni i zastosowano art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym prawidłowo. Wzięto pod uwagę przede wszystkim przesłanki wskazane w ustawie, tj.: 1) zapewnienie sprawnej realizacji zadań wynikających z art. 130a ustawy, 2) rzeczywiste koszty odholowania pojazdów wynikające z umów z podmiotami zewnętrznymi, nie zaś jedynie zapewnienie wpływu dochodów do budżetu Powiatu.” W dalszej części wyjaśnień wskazano, że wykonywanie zadania nałożonego na Powiat Łowicki w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym implikuje koszty związane z podjęciem uchwały, organizacją i przeprowadzeniem przetargów na usuwanie i przechowanie pojazdów usuniętych z dróg, koszty wynikające z obowiązku odbierania pojazdów z parkingu kontrahenta zewnętrznego w celu jego przewłaszczenia na rzecz Powiatu Łowickiego, koszty sądowe przewłaszczenia, w tym koszty poszukiwania spadkobierców – często zagranicznych, koszty zastępstw prawnych i biegłych, koszty przechowywania przewłaszczonych na rzecz Powiatu pojazdów, koszty likwidacji pojazdów, koszty postępowań administracyjnych w celu ustalenia osób zobowiązanych po zakończonym postępowaniu likwidacyjnym oraz inne koszty. Rada Powiatu podkreśliła, że stawki określone w uchwale zostały wskazane na podstawie wcześniej przeprowadzonego rozeznania rynku oraz w oparciu o poczynione analizy ilości zdarzeń objętych czynnościami administracyjnymi związanymi z przedmiotową uchwałą.

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 - 6d 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 29 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).

Wprawdzie w uchwale nr XXX/230/2020 z dnia 21 grudnia 2020 r. Rada Powiatu Łowickiego ustaliła stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym w wysokości niższej, niż określone w obwieszczeniu wartości maksymalne, mimo to jednak zdaniem organu nadzoru przy ich uchwalaniu Rada Powiatu Łowickiego przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 130a ust. 6 p.r.d., ponieważ nie uwzględniła faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu łowickiego. Za wnioskiem takim przemawiają zgromadzone w sprawie dokumenty tj. uzasadnienie uchwały, wyciąg z protokołu z przebiegu sesji Rady Powiatu Łowickiego w dniu 21 grudnia 2020 r., wyjaśnienia zawarte w stanowisku Rady Powiatu Łowickiego wyrażonego w uchwale nr XXXI/235/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r., a także oferta złożona przez podmiot świadczący usługi holowania i przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym.

Zauważyć należy, że uzasadnienie uchwały, poza przywołaniem stosownych przepisów prawa, podaje jedynie, że zmiana stawek opłat jest wynikiem przeprowadzonego rozpoznania rynku oraz uwzględnienia rzeczywistych kosztów. Szczegółowego omówienia kwestii opłat za usunięcie pojazdów z dróg i ich przechowywanie nie zawiera także protokół z obrad sesji z dnia 21 grudnia 2020 r. - projekt uchwały w tej sprawie został przegłosowany jednogłośnie, bez żadnych uwag

i debaty. W treści powyższych dokumentów brak jest odniesienia proponowanych kwot do rzeczywistych stawek opłat obowiązujących na terenie powiatu łowickiego w latach poprzednich, do stawek określonych w ofercie, brak również szczegółowego uzasadnienia podniesienia stawek opłat do kwot ostatecznie przyjętych w uchwale. Dokonując porównania cen jednostkowych ustalonych w uchwale, z cenami za wykonanie usługi usunięcia pojazdu i jego parkowania, przedstawionymi w ofercie na wykonanie tych usług stwierdzić należy, że Rada Powiatu Łowickiego w przypadku niektórych opłat uchwaliła stawki znacznie wyższe od tych wynikających z oferty. I tak na przykład, w ofercie usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t wynosi 381,30 zł, a w uchwale przyjęto 500 zł; opłata za każdą dobę przechowywania pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej pow. 16 t w ofercie wynosi 92,25 zł, a w uchwale przyjęto stawkę 140 zł.

W judykaturze przyjmuje się, że przesłanki ukształtowania zakresu obowiązku ponoszenia opłat za dokonane usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, powinny być uzasadnione, o czym stanowi np. wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1612/19. 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 przez radę powiatu 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.

W przedmiotowej sprawie brak stosownego uzasadnienia, wyjaśniającego motywę przyjęcia w uchwale kwot wyższych niż w ofercie, nie tylko pozbawił organ nadzoru możliwości zweryfikowania wysokości stawek opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu, ale również może budzić zastrzeżenia, że wysokość opłat uchwalonych przez Radę Powiatu Łowickiego daje Powiatowi Łowickiemu stały i realny dochód z tego źródła. Zauważyć należy, że usuwanie z drogi nieprawidłowo zaparkowanego pojazdu jest jednym z wielu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, których koszty pokrywane są z budżetu samorządu terytorialnego. Wykazanie zatem 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 (tak wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1612/19).

Organ nadzoru nie przyjmuje zatem wyjaśnień, w zakresie konieczności uwzględnienia wszystkich kosztów związanych z usuwaniem pojazdów z dróg i przechowywaniem pojazdów usuniętych z dróg na parkingach. Okoliczności, dotyczące ponoszenia dodatkowych kosztów związanych np. z podjęciem uchwały, organizacją i przeprowadzeniem przetargów na usuwanie i przechowanie pojazdów usuniętych z dróg, koszty sądowe przewłaszczenia, koszty zastępstw prawnych i biegłych, koszty likwidacji pojazdów, koszty postępowań administracyjnych w celu ustalenia osób zobowiązanych po zakończonym postępowaniu likwidacyjnym podnoszone w wyjaśnieniach Rady Powiatu Łowickiego, nie mają istotnego znaczenia dla oceny prawidłowości stawek opłaty przyjętych w zaskarżonej uchwale. Mając bowiem na względzie ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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.

Jednocześnie zauważyć należy, że Rada Powiatu Łowickiego w § 1 uchwały postanowiła, że opłatę nalicza się za każdą rozpoczętą dobę przechowywania pojazdu. W ocenie organu nadzoru zapis powyższy stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 130a ust. 6 p.r.d. Na potwierdzenie słuszności tego stanowiska należy przywołać wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 295/19, z którego uzasadnienia wynika, że ustawodawca w art. 130a ust. 6 p.r.d. upoważnił radę powiatu do ustalenia wysokości opłaty za przechowywanie pojazdów, co prowadzi do wniosku, że chodzi o określenie opłaty za okres, w którym faktycznie pojazd jest przechowywany (czyli za pełną dobę przechowywania), a nie o opłatę za każdą rozpoczętą jednostkę czasową przechowywania pojazdu (za każdą rozpoczętą dobę przechowywania). Takie rozumienie delegacji ustawowej znajduje potwierdzenie w art. 130a ust. 6a p.r.d., w którym ustalono maksymalne stawki "za każdą dobę przechowywania pojazdu". Również w obwieszczeniach ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wydawanych corocznie na podstawie art. 130a ust. 6c p.r.d., używa się sformułowania "za każdą dobę przechowywania". Podobnie orzekł WSA w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku

z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/GI 798/18. Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru nie podziela poglądu we wskazanym w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Powiatu wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 435/19 i uznaje, że zapis § 2 ust. 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 130a ust. 6 p.r.d.

Dodatkowo w § 3 uchwały Rada Powiatu Łowickiego wskazała, że traci moc uchwała nr XVI/116/2019 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg oraz ich parkowanie na parkingu strzeżonym (Dz. Urz. Województwa Łódzkiego z 2019 r. poz. 6101). W ocenie organu nadzoru utrata mocy obowiązującej ww. uchwały następuje z mocy prawa, po upływie roku, na który uchwała została podjęta. Rada powiatu nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej powyższej uchwały, ponieważ zagadnienie to normuje wprost powołany art. 130a ust. 6 p.r.d. Zatem regulacja § 3 uchwały XXX/230/2020 nr Rady Powiatu Łowickiego jest normatywnie zbędna.

Reasumując, uchwała nr XXX/230/2020 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji 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 Łowickiego