



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7855

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.944.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/289/2022 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie z dróg pojazdów i przechowywanie usuniętych pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu, w części określonej w § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a-6c oraz ust. 10h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 988 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 listopada 2022 r. Rada Powiatu Częstochowskiego podjęła uchwałę Nr XLI/289/2022 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie z dróg pojazdów i przechowywanie usuniętych pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 130a ust. 6 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 130a ust. 6 ustawy – 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. Ze wskazanego w tym przepisie art. 130a ust. 2a ustawy wynika, że: Od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania pojazdu ustaną przyczyny jego usunięcia. Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio. Z kolei art. 130a ust. 5c ustawy stanowi: Pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w ust. 1-2 oraz art. 140a ust. 7 umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, z uwzględnieniem ust. 7.

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że rada powiatu na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 130a ust. 6 ustawy ma kompetencje do określenia w drodze uchwały dwóch elementów:

1. wysokości opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1-2 oraz art. 140ad ust. 7 ustawy (tj. wysokość opłat, których mowa w ust. 5c,).

2. wysokość kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1-2 ustawy, spowodowało powstanie kosztów (tj. wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a).

Przy ustalaniu ww. opłat i kosztów, rada powiatu musi brać pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Ponadto rada ograniczona jest ustalonymi w ustawie maksymalnymi stawkami opłat. W art. 130a ust. 6a ustawy wskazano maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdu oraz jego przechowywanie, a stosownie do ust. 6 wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a nie może być wyższa od maksymalnych kwot opłat za usunięcie pojazdów wskazanych w ust. 6a.

Ww. stawki maksymalne podlegają corocznej zmianie zgodnie z art. 130a ust. 6b i 6c ustawy: *Maksymalne stawki opłat określone w ust. 6a, obowiązujące w danym roku kalendarzowym ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat, o których mowa w ust. 6a, z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 6b, zaokrąglając je w górę do pełnych złotych.*

Wiążące dla rady powiatu maksymalne stawki na rok 2023 ogłoszone zostały w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2023 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2022 r. poz. 738) i wynoszą:

- 1) rower lub motorower: za usunięcie – 144 zł, za każdą dobę przechowywania – 27 zł;
- 2) motocykl: za usunięcie – 281 zł, za każdą dobę przechowywania – 37 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: za usunięcie – 606 zł; za każdą dobę przechowywania – 52 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t: za usunięcie – 757 zł, za każdą dobę przechowywania – 68 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t: za usunięcie – 1069 zł, za każdą dobę przechowywania – 97 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: za usunięcie – 1576 zł, za każdą dobę przechowywania – 173 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: za usunięcie – 1917 zł, za każdą dobę przechowywania – 252 zł;
- 8) hulajnoga elektryczna lub urządzenie transportu osobistego: za usunięcie – 144 zł, za każdą dobę przechowywania – 27 zł.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. CBOSA).

Mocą § 1 oraz § 2 niniejszej uchwały Rada Powiatu Częstochowskiego przyjęła co następuje:

§ 1. Ustala się wysokość stawek opłat za usuwanie pojazdów z dróg powiatu częstochowskiego oraz ich przechowywanie na parkingu strzeżonym obowiązujących w 2023 r. zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Ustala się wysokość kosztów, powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, a następnie odstąpienia od jego usunięcia obowiązujących w 2023 r. zgodnie z załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały.

W załączniku nr 1 do uchwały Rada zamieściła tabele, w których określiła:

1. opłaty za usunięcie pojazdu z drogi;
2. opłaty za przechowywanie usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym za dobę przechowywania.

Natomiast w załączniku nr 2 do uchwały określono wysokość kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, a następnie odstąpienia od jego usunięcia obowiązujących w 2023 r.

A zatem w wyżej wskazanej części uchwały Rada w całości zrealizowała delegację ustawową z art. 130a ust. 6 ustawy: w § 1 i załączniku nr 1 do uchwały uregulowała stawki opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c ustawy, a w § 2 wraz z załącznikiem nr 2 do uchwały – wysokość kosztów, o których mowa w art. 130a ust. 2a ustawy.

Dalej, w § 3 uchwały Rada postanowiła co następuje: *Ustala się stawkę dla wszystkich rodzajów pojazdów nieodebranych z parkingu przez ich właścicieli lub osoby uprawnione, w stosunku do których wszczęto procedurę przepadku pojazdu na rzecz powiatu częstochowskiego w wysokości 7 zł za dobę przechowywania przez cały okres przechowywania.*

Zdaniem organu nadzoru § 3 uchwały jest niezgodny z obowiązującym prawem. Rada ustaliła w nim stawkę za przechowywanie pojazdu dla pojazdów nieodebranych z parkingu przez ich właścicieli lub osoby uprawnione, w stosunku do których wszczęto procedurę przepadku pojazdu na rzecz powiatu częstochowskiego, podczas gdy stawka ta została już ustalona mocą § 1 uchwały w załączniku nr 1 do uchwały.

Zgodnie z art. 130a ust. 10 zd. 1 i ust. 10a ustawy: *Starosta w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi, w przypadkach określonych w ust. 1 lub 2, występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przepadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. (...) Starosta występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 10, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia powiadomienia. Dalej, art. 130a ust. 10h ustawy stanowi: Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta.*

Z wyżej wskazanych przepisów wynika, że w przypadku opisanym w § 3 uchwały, tj. w przypadku nieodebrania pojazdu z parkingu i wszczęcia procedury przepadku tego pojazdu, starosta wydaje decyzję o zapłacie kosztów związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu. Stawka za usuwanie i przechowywanie pojazdu ustalana jest w uchwale wydanej na podstawie art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c ustawy – w niniejszej uchwale ustalona została mocą § 1 w załączniku nr 1 do uchwały. Żaden z przepisów ustawy nie wyłączył stosowania stawki określonej na podstawie art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c ustawy do pojazdów nieodebranych, w stosunku do których orzeczono przepadek na rzecz powiatu. Również przepisy niniejszej uchwały nie wyłączyły stosowania § 1 uchwały do tych pojazdów. A zatem, w przypadku nieodebrania usuniętego pojazdu koszty związane z usunięciem oraz przechowywaniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania o przepadek pojazdu właściciel poniesie według stawek opłat określonych w załączniku nr 1 do uchwały.

Tymczasem w § 3 uchwały Rada określiła inną, dodatkową opłatę za przechowywanie pojazdów, w stosunku do których wszczęto procedurę przepadku pojazdu w wysokości 7 zł za dobę przechowywania. Prowadzi to do wniosku, że właściciel nieodebranego pojazdu za jego przechowywanie poniesie zarówno opłatę określoną w załączniku nr 1 do uchwały, jak również opłatę wynikającą z § 3 uchwały. Powyższe należy uznać za niedopuszczalne, bowiem ustawodawca nie przewidział możliwości obciążenia właściciela nieodebranego pojazdu dodatkową opłatą za jego przechowywanie, a ponadto suma opłat za przechowywanie pojazdu określonych w załączniku nr 1 do uchwały oraz w § 3 uchwały przekracza maksymalną stawkę opłaty

za dobę przechowywania pojazdu określoną na rok 2023, zgodnie z art. 130a ust. 6a w zw. z ust. 6c ustawy, w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2023 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym.

Reasumując, Rada nie była upoważniona do określenia dodatkowej opłaty 7 zł za dobę przechowywania pojazdu nieodebranego, w stosunku o którego wszczęto procedurę przepadku na rzecz powiatu, bowiem właściciel takiego pojazdu ponosi stawkę określoną na podstawie 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c ustawy w załączniku nr 1 do uchwały, a przepisu ustawy nie zawierają podstawy do nałożenia na niego dodatkowej opłaty, która ponadto powoduje przekroczenie maksymalnej stawki opłaty za przechowywanie usuniętego z drogi pojazdu. Tym samym § 3 uchwały należy ocenić, jako podjęty z naruszeniem art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a-6c ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie § 3 uchwały.

Wyżej wskazany § 3 narusza również prawo z innego powodu. Zgodnie z art. 130a ust. 10h ustawy koszty związane z przechowywaniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi właściciel tego pojazdu. Rada nie jest uprawniona do modyfikacji okresu, za który właściciel ma ponieść koszty. Tymczasem z brzmienia § 3 uchwały wynika, że koszty te właściciel poniesie za cały okres przechowywania pojazdu. Rada zatem w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepis art. 130a ust. 10h ustawy. Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (również powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. CBOSA).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Powyższe znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/289/2022 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 3 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie z dróg pojazdów i przechowywanie usuniętych pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu – w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz