



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 225

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1246.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2023 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 VI/60/515/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2024 r., w części określonej w:

- § 2 uchwały w zakresie sformułowania „rozpoczętą”, jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 i 6a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 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”;

- w § 1 uchwały w zakresie sformułowania „(brutto)”, w § 2 uchwały w zakresie sformułowania „(brutto)” oraz w § 3 uchwały w zakresie sformułowania „brutto”, jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 w zw. ust. 5f ustawy oraz art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1570 ze zm.).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2023 r. Rada Powiatu w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr VI/60/515/23 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2024 r., dalej jako: „uchwała”.

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

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Mocą uchwały Rada ustaliła:

- w § 1 uchwały: *opłatę za usunięcie pojazdu z drogi w wysokości (brutto):(...),*
- w § 2 uchwały: *opłatę za każdą rozpoczętą dobę przechowywania pojazdu usuniętego z drogi w wysokości (brutto): (...),*
- w § 3 uchwały: *wysokość kosztów brutto spowodowanych wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu, jeżeli ustaną przyczyny jego usunięcia: (...).*

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. Natomiast z art. 130a ust. 2a i ust. 5c 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. (...) Pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w ust. 1-2 oraz art. 140ad ust. 7 umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, z uwzględnieniem ust. 7. Przepisem art. 130a ust. 6a ustawy wprowadzono z kolei maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat, o których mowa w ww. ust. 5c, z tym że zgodnie z art. 130a ust. 6b 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. Wiążące dla rady powiatu maksymalne stawki na rok 2024 ogłoszone zostały w wydanym na podstawie art. art. 130a ust. 6c ustawy obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2024 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2023 r. poz. 805) i wynoszą:*

- 1) rower lub motorower: za usunięcie – 166 zł, za każdą dobę przechowywania – 32 zł;
- 2) motocykl: za usunięcie – 324 zł, za każdą dobę przechowywania – 43 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: za usunięcie – 697 zł; za każdą dobę przechowywania – 60 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t: za usunięcie – 871 zł, za każdą dobę przechowywania – 79 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t: za usunięcie – 1230 zł, za każdą dobę przechowywania – 112 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: za usunięcie – 1813 zł, za każdą dobę przechowywania – 199 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: za usunięcie – 2205 zł, za każdą dobę przechowywania – 290 zł;
- 8) hulajnoga elektryczna lub urządzenie transportu osobistego: za usunięcie – 166 zł, za każdą dobę przechowywania – 32 zł.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (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).

Rada Powiatu w Bielsku-Białej przyjęła następujące brzmienie § 2 uchwały: *Ustalić opłatę za każdą rozpoczętą dobę przechowywania pojazdu usuniętego z drogi w wysokości (brutto): (...). W ocenie organu nadzoru skoro przepis art. 130a ust. 6 ustawy upoważnia radę do ustalenia wysokości opłaty za przechowywanie pojazdów, to należy przyjąć, że chodzi o określenie opłaty za okres, w którym faktycznie przechowywany jest pojazd (za pełną dobę przechowywania), a nie za każdą rozpoczętą jednostkę czasową przechowywania pojazdu (za każdą rozpoczętą dobę przechowywania). Takie rozumienie delegacji ustawowej znajduje potwierdzenie w art. 130a ust. 6a ustawy, w którym ustalono maksymalne stawki za każdą dobę przechowywania pojazdu. Również w obwieszczeniach ministra właściwego ds. publicznych finansów*

wydawanych corocznie na podstawie art. 130a ust. 6c ustawy używa się sformułowania *za każdą dobę przechowywania*. W uprawnieniach rady powiatu nie mieści się możliwość modyfikacji pojęcia „każda doba” użytego w ustawie.

W związku z powyższym ustalenie pełnej opłaty za każdą rozpoczętą dobę przechowywania pojazdu (a nie za okres faktycznego przechowywania pojazdu), stanowi naruszenie delegacji ustawowej określonej w art. 130a ust. 6 ustawy (podobnie m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 296/19, LEX nr 2687265, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1026/18, publ. LEX nr 2630762). Skoro przedmiotowe opłaty stanowią daniny publiczne (por. brzmienie art. 130a ust. 6e ustawy), to Rada nie powinna interpretować przepisów upoważniających do wydania uchwały w sposób rozszerzający. Interpretacja przeciwna byłaby możliwa jedynie w sytuacji, gdyby ustawodawca wyraźnie wskazał, że opłata za przechowywanie usuniętych pojazdów odnosi się do każdej rozpoczętej doby przechowywania.

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 130a ust. 6 i 6a ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę i daje podstawę do stwierdzenia nieważności § 2 uchwały w części sformułowania „rozpoczętą”.

Dalej, w ocenie organu nadzoru Rada Powiatu w sposób nieuprawniony przyjęła w § 1, w § 2 oraz w § 3 uchwały, że opłaty i koszty określone w jej treści zostały wyrażone w kwotach brutto. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 130a ust. 5f ustawy *usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych*. Zgodnie natomiast z art. 130a ust. 6e ustawy *opłaty, o których mowa w ust. 6, stanowią dochód własny powiatu*. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług *Nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych*. Jednostki samorządu terytorialnego są podatnikami podatku od towarów i usług w zakresie tych czynności, które mają charakter cywilnoprawny, to znaczy takich, które są przez nie realizowane na podstawie umów cywilnoprawnych. Będą to zatem wszystkie realizowane przez te jednostki czynności w sferze ich aktywności cywilnoprawnej, w szczególności czynności sprzedaży, zamiany (nieruchomości i ruchomości), wynajmu czy dzierżawy. Czynności usunięcia pojazdu, a także przechowywania na parkingu strzeżonym, nie wynikają z zawartych umów cywilnoprawnych, a stanowią realizację uprawnień nałożonych przez przepisy prawa. Powiat w zakresie tych czynności nie działa jako podatnik podatku VAT. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 marca 2021 r., sygn. akt I FSK 607/20 (publ. LEX nr 3179156): *Nie może być uznana za podatnika podatku od towarów i usług jednostka samorządu terytorialnego, która wykonuje określone działania w sferze imperium (realizując powierzone jej zadania) i nie działa w tym zakresie na zasadach komercyjnych (mogących zakłócać reguły konkurencji)*. W ocenie organu nadzoru brak jest zatem podstawy do określania w przedmiotowej uchwale wysokości opłat i kosztów w kwotach brutto, skoro nie stanowią one przedmiotu opodatkowania. Tym samym przepis § 1, § 2 i § 3 uchwały w części sformułowania „brutto” należy uznać za sprzeczny z prawem, to jest z art. 130a ust. 6 w zw. ust. 5f ustawy oraz z art. 15 ust. 6 ustawy o podatku od towarów i usług.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/60/515/23 Rady Powiatu w Bielsku-Białej z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2024 r. – w części określonej na wstępie, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**