



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPIL.4131.1.44.2022

Katowice, 17 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/670/2021 Rada Miasta Gliwice z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, w całości, jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 450 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 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXII/670/2021 w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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. 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. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio. Pojazd usunięty z drogi w przypadkach

określonych w ust. 1-2 oraz art. 140a ust. 7 umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingi strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, z uwzględnieniem ust. 7.

Przepis art. 130a ust. 6a ustawy stanowi:

Ustala się maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat, o których mowa w ust. 5c:

- a) rower lub motorower - za usunięcie - 100 zł; za każdą dobę przechowywania - 15 zł
- b) motocykl - za usunięcie - 200 zł; za każdą dobę przechowywania - 22 zł,
- c) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - za usunięcie - 440 zł; za każdą dobę przechowywania - 33 zł,
- d) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - za usunięcie - 550 zł; za każdą dobę przechowywania - 45 zł,
- e) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - za usunięcie - 780 zł; za każdą dobę przechowywania - 65 zł,
- f) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - za usunięcie - 1150 zł; za każdą dobę przechowywania - 120 zł,
- g) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - za usunięcie - 1400 zł; za każdą dobę przechowywania - 180 zł,
- h) hulajnoga elektryczna lub urządzenie transportu osobistego - za usunięcie - 123 zł; za każdą dobę przechowywania - 23 zł.

Analiza treści ww. przepisów ustawy prowadzi do wniosku, iż Rada powinna uregulować wysokość opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na obszarze danego powiatu uwzględniając maksymalną wysokość kwotowych opłat dla każdej kategorii pojazdów wymienionych w art. 130a ust. 6a ustawy.

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie 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), w którym stwierdzono, iż *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 ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 1 – ust. 4 uchwały nie wypełnia delegacji określonej w art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Rada Miasta w ww. regulacji uchwały określiła wysokość opłaty brutto za usunięcie z drogi oraz za przechowywanie na parkingu strzeżonym następujących pojazdów: *rower lub motorower, motocykl, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t.* Z powyższych regulacji uchwały jednoznacznie wynika, że Rada Miasta nie uregulowała opłat za usunięcie oraz za przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne oraz hulajnogi elektrycznej lub urządzenia transportu osobistego, tj. odpowiednio wskazane w art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy. W ocenie organu nadzoru, jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podjętej na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy jest określenie wysokości opłat za usunięcie oraz przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne oraz hulajnogi elektrycznej lub urządzenia transportu osobistego. Nieuregulowanie w uchwale ww. obligatoryjnych elementów stanowi istotne naruszenie art. 130a ust. 6 związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Miasta w sposób nieuprawniony przyjęła w § 1 ust. 1 – ust. 4 uchwały, że opłaty 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 (tu: Prezydent Miasta) realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych (tu: Miejskich jednostek) lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.). Ponadto zgodnie 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 z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 685 ze zm.) - *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 (tu: Miasto) 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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *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.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/670/2021 Rada Miasta Gliwice z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 stycznia 2022 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.44.2022

Katowice, dnia 20 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/670/2021 Rada Miasta Gliwice z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, w całości, jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 450 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 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXII/670/2021 w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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.* 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. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio. 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.*

Przepis art. 130a ust. 6a ustawy stanowi:

Ustala się maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat, o których mowa w ust. 5c:

- a) rower lub motorower - za usunięcie - 100 zł; za każdą dobę przechowywania - 15 zł*
- b) motocykl - za usunięcie - 200 zł; za każdą dobę przechowywania - 22 zł,*
- c) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - za usunięcie - 440 zł; za każdą dobę przechowywania - 33 zł,*
- d) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - za usunięcie - 550 zł; za każdą dobę przechowywania - 45 zł,*
- e) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - za usunięcie - 780 zł; za każdą dobę przechowywania - 65 zł,*
- f) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - za usunięcie - 1150 zł; za każdą dobę przechowywania - 120 zł,*
- g) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - za usunięcie - 1400 zł; za każdą dobę przechowywania - 180 zł,*
- h) hulajnoga elektryczna lub urządzenie transportu osobistego - za usunięcie - 123 zł; za każdą dobę przechowywania - 23 zł.*

Analiza treści ww. przepisów ustawy prowadzi do wniosku, iż Rada powinna uregulować wysokość opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na obszarze danego powiatu uwzględniając maksymalną wysokość kwotowych opłat dla każdej kategorii pojazdów wymienionych w art. 130a ust. 6a ustawy.

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie 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), w którym stwierdzono, iż *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 ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 1 – ust. 4 uchwały nie wypełnia delegacji określonej w art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały określiła wysokość opłaty brutto za usunięcie z drogi oraz za przechowywanie na parkingu strzeżonym następujących pojazdów: *rower lub motorower, motocykl, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t.* Z powyższych regulacji uchwały jednoznacznie wynika, że Rada Miasta nie uregulowała opłat za usunięcie oraz za przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne oraz hulajnogi elektrycznej lub urządzenia transportu osobistego, tj. odpowiednio

wskazane w art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy. W ocenie organu nadzoru, jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podjętej na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy jest określenie wysokości opłat za usunięcie oraz przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne oraz hulajnogi elektrycznej lub urządzenia transportu osobistego. Nieuregulowanie w uchwale ww. obligatoryjnych elementów stanowi istotne naruszenie art. 130a ust. 6 związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Miasta w sposób nieuprawniony przyjęła w § 1 ust. 1 – ust. 4 uchwały, że opłaty 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 (tu: Prezydent Miasta) realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych (tu: Miejskich jednostek) lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.). Ponadto zgodnie 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 z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 685 ze zm.) - *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 (tu: Miasto) 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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *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.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 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/OI 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. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXII/670/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.44.2022

Katowice, dnia 20 stycznia 2022 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/670/2021 Rada Miasta Gliwice z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, w całości, jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 450 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 16 grudnia 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXXII/670/2021 w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 grudnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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.* 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. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio. 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.*

Przepis art. 130a ust. 6a ustawy stanowi:

Ustala się maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat, o których mowa w ust. 5c:

- a) rower lub motorower - za usunięcie - 100 zł; za każdą dobę przechowywania - 15 zł*
- b) motocykl - za usunięcie - 200 zł; za każdą dobę przechowywania - 22 zł,*
- c) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - za usunięcie - 440 zł; za każdą dobę przechowywania - 33 zł,*
- d) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - za usunięcie - 550 zł; za każdą dobę przechowywania - 45 zł,*
- e) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - za usunięcie - 780 zł; za każdą dobę przechowywania - 65 zł,*
- f) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - za usunięcie - 1150 zł; za każdą dobę przechowywania - 120 zł,*
- g) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - za usunięcie - 1400 zł; za każdą dobę przechowywania - 180 zł,*
- h) hulajnoga elektryczna lub urządzenie transportu osobistego - za usunięcie - 123 zł; za każdą dobę przechowywania - 23 zł.*

Analiza treści ww. przepisów ustawy prowadzi do wniosku, iż Rada powinna uregulować wysokość opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na obszarze danego powiatu uwzględniając maksymalną wysokość kwotowych opłat dla każdej kategorii pojazdów wymienionych w art. 130a ust. 6a ustawy.

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie 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), w którym stwierdzono, iż *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 ocenie organu nadzoru, § 1 ust. 1 – ust. 4 uchwały nie wypełnia delegacji określonej w art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały określiła wysokość opłaty brutto za usunięcie z drogi oraz za przechowywanie na parkingu strzeżonym następujących pojazdów: *rower lub motorower, motocykl, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t.* Z powyższych regulacji uchwały jednoznacznie wynika, że Rada Miasta nie uregulowała opłat za usunięcie oraz za przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne oraz hulajnogi elektrycznej lub urządzenia transportu osobistego, tj. odpowiednio

wskazane w art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy. W ocenie organu nadzoru, jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podjętej na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy jest określenie wysokości opłat za usunięcie oraz przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne oraz hulajnogi elektrycznej lub urządzenia transportu osobistego. Nieuregulowanie w uchwale ww. obligatoryjnych elementów stanowi istotne naruszenie art. 130a ust. 6 związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a lit. g i lit. h ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania jej z obrotu prawnego w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada Miasta w sposób nieuprawniony przyjęła w § 1 ust. 1 – ust. 4 uchwały, że opłaty 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 (tu: Prezydent Miasta) realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych (tu: Miejskich jednostek) lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.). Ponadto zgodnie 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 z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 685 ze zm.) - *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 (tu: Miasto) 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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *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.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 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/OI 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. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXII/670/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego