



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2019 r.

**BPK.511.26.2019.GK**

**Wojewódzki Sąd  
Administracyjny w Krakowie**  
ul. Rakowicka 10  
31-511 Kraków

za pośrednictwem:

**Rady Miejskiej w Tarnowie**  
ul. Mickiewicza 2  
33-100 Tarnów

Skarżący:  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Organ:  
Rada Miejska w Tarnowie

## **Skarga**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Działając na podstawie art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.) w związku z art. 1 ust. 3 i art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r., poz. 2179) zaskarżam:

§ 2 uchwały nr LXIII/634/2018 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów usunięcia pojazdu powstałych po wydaniu dyspozycji usunięcia pojazdu, od którego odstąpiono (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r., poz. 7970) w części obejmującej zwrot „rozpoczętą”.

**Zaskarżonej regulacji zarzucam istotne naruszenie prawa, tj. art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c i 6a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1260, z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez określenie w jej treści, że opłaty za parkowanie pojazdów usuniętych z drogi na parkingu strzeżonym ustala się „za każdą rozpoczętą dobę przechowywania” i**  
wnoszę o  
stwierdzenie nieważności § 2 uchwały z dnia 9 listopada 2018 r. w zaskarżonej części.

## UZASADNIENIE

### I.

W uchwale nr LXIII/634/2018 z dnia 9 listopada 2018 r. Rada Miejska w Tarnowie ustaliła wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów usunięcia pojazdu powstałych po wydaniu dyspozycji usunięcia pojazdu, od którego odstąpiono. W § 1 ust. 1 tej uchwały określono opłatę za usunięcie pojazdu z drogi w zależności od rodzaju pojazdu. W ustępie 2 przewidziano możliwość podwyższenia opłat, o których mowa w ustępie 1: *„Jeżeli odległość pokonana w trakcie dojazdu do usuwanego pojazdu i jego transportu na parking strzeżony przekracza 5 km, opłaty za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 1 wzrastają odpowiednio o 15 % opłaty określonej w ust. 1 dla danego pojazdu, za każdy dodatkowy kilometr przejechany ponad 5 kilometrów”*. Natomiast w ustępie 3 tego paragrafu określono maksymalną wysokość tej podwyższonej opłaty: *ustalone w sposób określony w ust. 2 opłaty nie mogą być wyższe niż:*

- 1) od roweru lub motoroweru - 115 zł;*
- 2) od motocykla - 227 zł;*
- 3) od pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 494 zł;*
- 4) od pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t włącznie - 616 zł;*
- 5) od pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t włącznie - 871 zł;*
- 6) od pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1284 zł;*
- 7) od pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne - 1562 zł.*

W zaskarżonym § 2 uchwały ustalono wysokość opłaty za parkowanie pojazdów usuniętych z drogi na parkingu strzeżonym; opłatę tę ustalono „za każdą rozpoczętą dobę przechowywania”.

## II.

Konstytucja RP w art. 87 i art. 94 definiuje akty prawa miejscowego jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przy czym zasady i tryb wydawania aktów określa ustawa.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dyspozycja powołanego przepisu Konstytucji RP wskazuje, że podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej powinno być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne. Akty te nie mogą być wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, ale także – co istotne w kontekście przedmiotowej uchwały – nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Rada gminy/powiatu, stanowiąc akty prawa miejscowego, związana jest granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczej tych organów. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ władzy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Konstytucja nie wymaga, by akty prawa miejscowego były stanowione "w celu wykonania ustawy" i na podstawie zawartego w niej "szczegółowego" upoważnienia, pozostawia więc lokalnemu prawodawcy stosunkowo dużą swobodę, nie oznacza to jednak, że prawodawstwo lokalne ma charakter samoistny. Konstytucyjna formuła wydawania aktów prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" oznacza, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), stanowione być mogą wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej samoistnie mogą stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą legitymować się wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych.

Upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa zawarte być musi w ustawie, każdorazowo zatem wymagana jest ustawowa delegacja. Jest to konsekwencja będącej podstawowym elementem demokratycznego państwa zasady prymatu ustawy, zgodnie z którą tylko ustawa może upoważnić władzę wykonawczą (administrację publiczną) do wkraczania w sferę wolności i własności poszczególnych ludzi i tylko na taki akt wykonawczy, wydany na podstawie wyraźnie udzielonego w ustawie upoważnienia, można się skutecznie powołać w stosunkach między państwem a obywatelem.

### III.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995, dalej jako: u.s.p.) w art. 40 ust. 1 stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Zatem przy podejmowaniu aktów, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania.

Stosownie do art. 79 ust. 1 u.s.p., uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych. Podzielić należy prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych

pogląd, że odesłanie zawarte w art. 79 ust. 5 u.s.p. do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, nie uprawnia do stosowania w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu art. 156 § 1 k.p.a., ustanawiającego w sposób enumeratywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności.

W związku z tym w judykaturze przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), o jakich mowa w powołanym wyżej przepisie ustrojowym, są takie naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Ponadto, niewątpliwym jest, że istotnie naruszają prawo przepisy aktu prawa miejscowego pozostające w sprzeczności z przepisami ustawowymi. W przedmiotowej sprawie naruszenia prawa mają istotny charakter.

#### IV.

Zaskarżona uchwała wydana została na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Przepis ten stanowi, że rada powiatu (lub rada miasta na prawach 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 (opłata za usunięcie i parkowanie pojazdu), oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a (koszty usunięcia pojazdu powstałe po wydaniu dyspozycji usunięcia pojazdu, od którego odstąpiono). 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.

Maksymalne stawki opłat określone w art. 130a ust. 6a Prawa o ruchu drogowym, obowiązują w danym roku kalendarzowym i ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy ( ust. 6b ). Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w drodze obwieszczenia maksymalne stawki opłat ( ust. 6c ). Stawki te, jak wynika z analizy art. 130a ust. 6a Prawa o ruchu drogowym, w części dotyczącej

przechowywania pojazdów, odnoszone są do doby. Aktualne stawki określone zostały obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 14.08.2018 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2019 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2018 r. poz. 802): maksymalna wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, obowiązująca w 2019 r. wynosi:

*1) rower lub motorower:*

*a) za usunięcie - 115 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 21 zł;*

*2) motocykl:*

*a) za usunięcie - 227 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 28 zł;*

*3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t:*

*a) za usunięcie - 494 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 41 zł;*

*4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t:*

*a) za usunięcie - 616 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 53 zł;*

*5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t:*

*a) za usunięcie - 871 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 77 zł;*

*6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t:*

*a) za usunięcie - 1284 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 139 zł;*

*7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne:*

*a) za usunięcie - 1562 zł,*

*b) za każdą dobę przechowywania - 204 zł.*

V.

W ocenie Rzecznika, w sytuacji w której rada powiatu została upoważniona do określenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu, pozostając związana górną granicą stawek określonych przez ustawodawcę, odnoszonych do "doby", to przyjęcie w uchwale normy, zgodnie z którą opłatę stosuje się do każdej "rozpoczętej doby", następuje z przekroczeniem delegacji ustawowej. Innymi słowy, organ korzystający z delegacji ustawowej do podjęcia aktu prawa miejscowego, pozostając ściśle związany granicami, w ramach których jest uprawniony do normowania obowiązków obywateli, nakłada tego rodzaju obowiązki (opłatę za część doby), do których nie jest wyraźnie upoważniony. Rzecz jasna, stanowisko takie rodzi określone problemy w praktyce. Można nawet dojść do wniosku, że powiat nie będzie mógł pobrać opłaty za przechowywanie pojazdu, mimo poniesionych kosztów, jeśli zostanie on odebrany np. kilka minut przed upływem ostatniej doby przechowania (za tę dobę). Jednakże racjonalne argumenty, które wskazywałyby na konieczność pobierania takiej opłaty za ostatnią dobę przechowywania w przeliczeniu np. za godzinę, nie mają tutaj znaczenia, skoro ustawodawca uprawnienia takiego radzie powiatu nie przyznał.

Wysokość stawek kwotowych opłat za przechowywanie pojazdów nalicza się „za każdą dobę przechowywania”. Rada powiatu została upoważniona do określenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu, pozostając związana górną granicą stawek określonych przez ustawodawcę w odniesieniu do „doby”. Przyjęcie w uchwale normy zgodnie z którą opłatę stosuje się do „każdej rozpoczętej doby”, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem organ uprawniony do podjęcia aktu prawa miejscowego jest ściśle związany granicami delegacji ustawowej, która w niniejszym przypadku dotyczy tylko i wyłącznie doby. Nakładanie obowiązku opłaty za „część doby” stanowi istotne naruszenie i przekroczenie uprawnień wynikających z delegacji ustawy. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego powiatu do określenia w uchwale „zasad naliczania opłat”, a jedynie ich „wysokości”.

Ustawodawca przewidział zatem naliczanie opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu (vide: brzmienie ust. 6 a art. 130 a ustawy Prawo o ruchu drogowym), co należy rozumieć „za każdą pełną dobę”, a nie za dobę rozpoczętą. Rada powiatu nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania opłat i kosztów niż to wynika z ustawy. Zaznaczyć należy, iż w orzecznictwie sądowym akceptowane jest stanowisko

zgodnie z którym ustawodawca przewidując naliczanie opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu, rozumie przez to każdą pełną dobę, a nie dobę rozpoczętą (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 października 2018 r., III SA/Wr 401/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 02.08.2018, II SA/GI 385/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 07.02.2019 r., III SA/Łd 990/18).

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że § 2 uchwały w zaskarżonej części jest niezgodny z art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c i 6a Prawa o ruchu drogowym. W konsekwencji przepis ten w zaskarżonym zakresie jest również niezgodny z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, skoro organ uchwałodawczy działał poza granicami zakreślonymi prawem, w tym przypadku poza granicami wyznaczonymi przepisami Prawa o ruchu drogowym.

## VI.

Dnia 5 grudnia 2018 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt K 6/17 orzekł, że art. 130a ust. 5c oraz ust. 7 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie - są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zaznaczyć należy, że wyrok ten nie ma bezpośredniego znaczenia dla przedmiotowej sprawy, albowiem dotyczy obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu jako warunku wydania pojazdu.

## VII.

Kompetencja uchwałodawcy nie może być wykonywana z naruszeniem porządku prawnego. Mimo przyznanej samorządowi terytorialnemu, a uzasadnionej ustrojowo dużej samodzielności w stanowieniu prawa miejscowego, należy pamiętać, że organy tego samorządu – jako organy władzy publicznej – działają na podstawie i w granicach prawa. Mając na uwadze powyższe rozważania oraz przyjmując, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co uprawnia Rzecznika Praw Obywatelskich do zaskarżenia jej w każdym czasie zgodnie z art. 53 § 2a w związku z art. 53 § 3 u.p.p.s.a., wnoszę jak na wstępie.