

Grodzisk Mazowiecki, dnia 10.10.2019r.

Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej

Al. Jana Chrystiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Rada Powiatu Grodziskiego

ul. Kościuszki 30

05-825 Grodzisk Mazowiecki

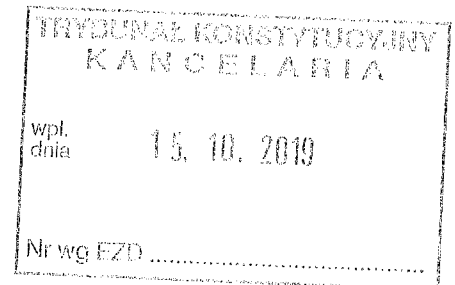
reprezentowana przez:

radcę prawnego Hanneę Zarańską

adres dla doręczeń:

Starostwo Powiatu Grodziskiego

ul. Kościuszki 30, 05-825 Grodzisk Mazowiecki



Organ, który wydał akt objęty wnioskiem:

Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 i Nr 225, poz. 1466)

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uchwałą Nr 111/XII/19 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw wnoszę o zbadanie czy przepis art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 i Nr 225 poz. 1466) jest zgodny z art. 2, 7 oraz

art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części w jakiej nie przewiduje on ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów statio fisci Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach.

Uzasadnienie

I. Uzasadnienie dopuszczalności wniosku.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku jest art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 i Nr 225 poz. 1466) zm.) W dniu składania wniosku zaskarżony przepis ma moc obowiązującą.

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje na przepis art. 2 Konstytucji RP stanowiący, że *„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”*, art. 7 stanowiący że *„organy publiczne działają na podstawie i w granicach prawa”* oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, stanowiący, że *„jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”* oraz że *„zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”*

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, kontrola zgodności powyższego przepisu mieści się w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Stosownie do art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o których mowa w art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej posiadają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W niniejszej sprawie wnioskodawcą jest Rada Powiatu Grodziskiego, będąca organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest Powiat Grodziski. Źródłem zaskarżenia jest uchwała Nr 111/XII/19 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Do zadań własnych powiatów należą sprawy usuwania z drogi pojazdów w okolicznościach wskazanych w art. 130 a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym. Jak stanowi ust. 5f w/w artykułu, *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 o zamówieniach publicznych.*

Mając powyższe na uwadze niniejszy wniosek spełnia wymagania stawiane wnioskom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego, tym samym stwierdzić należy, że Rada Powiatu Grodziskiego ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie w przedmiocie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu wskazanego w petitum wniosku.

II. Treść kwestionowanego przepisu wraz z wykładnią.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 i Nr 225, poz. 1466) *Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

Należyta wykładnia powyższego przepisu wymaga przedstawienia rysu historycznego dotyczącego przepisów regulujących usuwanie pojazdów z drogi, prowadzenia parkingów strzeżonych i ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów.

Przepisy art. 130a Prawa o ruchu drogowym zostały dodane z dniem 1 stycznia 2002 r., na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444 z późn. zm.). Wprowadzony powyższą ustawą przepis art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym przewidywał, że pojazd usunięty z drogi i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się, w konsekwencji czego pojazd przechodził z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa. Przepisy art.

130a Prawa o ruchu drogowym nie regulowały natomiast trybu i zasad wyznaczania podmiotów usuwających pojazdy lub prowadzących parkingi strzeżone, a także dochodzenia przez wskazane podmioty wynagrodzenia za usunięcie oraz przechowywanie pojazdu.

Ustawą z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 190, poz. 1400) wprowadzono przepisy określające przesłanki (okoliczności), jakimi winien kierować się starosta, wyznaczając jednostkę do usuwania pojazdów oraz jednostkę do prowadzenia parkingu strzeżonego, jednakże nadal nie określono trybu dokonywania wyboru takiej jednostki, jak też trybu i zasad dochodzenia przez jednostki usuwające pojazdy lub prowadzące parkingi strzeżone wynagrodzenia za usunięcie pojazdu z drogi oraz jego przechowywanie na parkingu (w tym właściwego w tym zakresie podmiotu reprezentującego Skarb Państwa). Jedynie pomocniczo wywodzono, w oparciu o wydane na podstawie art. 174 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.) obowiązujące uprzednio rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 50, poz. 449), które obowiązywało do dnia 3 marca 2011 r., że do kwestii m.in. zwrotu kosztów przechowywania pojazdów miały zastosowanie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące egzekucji należności pieniężnych z ruchomości. Dotyczyło to zwłaszcza art. 102 § 2 ww. ustawy, zgodnie z którym organ egzekucyjny (tj. w tym przypadku – naczelnik urzędu skarbowego) jest obowiązany przyznać, na żądanie dozorca przechowującego zajętą rzecz, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór, chyba że dozorcą jest zobowiązany albo mieszkający razem z nim domownik bądź osoba uprawniona do używania ruchomości.

Zgodnie z obowiązującymi ówczesnie przepisami prawa zadania i kompetencje w zakresie usuwania pojazdów były zatem rozdzielone pomiędzy różne podmioty. Wyznaczanie podmiotów usuwających pojazdy i prowadzących parkingi strzeżone należało do zadań starosty, zaś obowiązek przyznania wynagrodzenia za przechowywanie pojazdu spoczywał na naczelniku urzędu skarbowego. Ponadto, jak wskazano powyżej, przepisy art. 130a Prawa o ruchu drogowym nie określały precyzyjnie zasad wyznaczania jednostek usuwających pojazdy oraz prowadzących parkingi strzeżone, co skutkowało tym, iż rozpoczęcie wykonywania usług usuwania i przechowywania pojazdów poprzedzało często jedynie wyznaczenie podmiotu, bez konieczności zawarcia stosownej umowy o świadczenie usług.

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 4/06) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności m.in. art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym (w zakresie, w jakim przepis ten dopuszczał odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu) z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na skutek powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawa uznane za niekonstytucyjne, w tym art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, utraciły moc z dniem 11 czerwca 2009 r. (tj. z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej). W następstwie przedmiotowego wyroku uchwalono ustawę z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018 z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą nowelizującą”. Ustawa weszła w życie w dniu 4 września 2010 r. (z tym że część przepisów weszła w życie w dniu 21 sierpnia 2011 r.).

Ustawą nowelizującą dokonano m.in. zmiany art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, który obecnie przewiduje, że w razie usunięcia pojazdu z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 lub 2 Prawa o ruchu drogowym, starosta jest obowiązany wystąpić do sądu z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdu na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona pojazdu takiego nie odbierze w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia.

Zarazem dodany z dniem 21 sierpnia 2011 r. do regulacji Prawa o ruchu drogowym art. 130a ust. 5f stanowi, że usuwanie pojazdów z drogi oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1-2 Prawa o ruchu drogowym należy do zadań własnych powiatu, przy czym starosta zadania te realizuje przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

W ustawie nowelizującej zawarto również przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej w przypadkach, w których bieg terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi (przewidzianego w brzmieniu art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym obowiązującym do dnia 4 września 2010 r.) rozpoczął się i nie zakończył przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, przepadek pojazdów orzekany jest na rzecz powiatu.

Natomiast art. 12 ustawy nowelizującej reguluje przypadki, w których bieg terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi rozpoczął się i zakończył przed dniem wejścia w życie ustawy

nowelizującej. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej prowadzone dotychczas postępowania w sprawach przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów nieodebranych przez uprawnione osoby w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi, a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, podlegają umorzeniu, sprawy zaś przekazaniu właściwym starostom. Przepadek pojazdu orzekany jest wówczas na rzecz powiatu (art. 12 ust. 1 zd. 2 w związku z art. 11 ustawy nowelizującej). Podobny skutek zachodzi w przypadkach, w których termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej i nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie przejęcia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. W myśl art. 12 ust. 2 w zw. z art. 11 ustawy nowelizującej przepadek pojazdu orzekany jest wówczas także na rzecz powiatu.

Ponadto w świetle obowiązującego od dnia 4 września 2010 r. stanu prawnego koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi, w myśl art. 130a ust. 10h *Prawa o ruchu drogowym*, osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu (lub – zgodnie z art. 130a ust. 10i w związku z art. 130a ust. 10h *Prawa o ruchu drogowym* – solidarnie z właścicielem pojazdu podmiot dysponujący pojazdem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego, jeżeli w chwili usunięcia pojazd znajdował się w jego władaniu), przy czym decyzję o zapłacie przez tę osobę wymienionych kosztów wydaje starosta.

Zagadnienie kosztów usuwania i przechowywania pojazdów usuniętych z drogi dotyczy czterech kategorii pojazdów, niemniej należy odróżnić wynikający z powyższego przepisu obowiązek zwrotu kosztów usuwania i przechowywania pojazdów oraz związaną z tym obowiązkiem, a wydawaną przez starostę, decyzję o zapłacie tych kosztów od obowiązku przyznania (uiszczenia) wynagrodzenia za usunięcie lub przechowywanie pojazdów jednostkom usuwającym pojazdy lub prowadzącym parkingi strzeżone.

Mając powyższe na uwadze, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa, obowiązek przyznania oraz wypłaty jednostkom usuwającym pojazdy oraz prowadzącym parkingi strzeżone wynagrodzenia z tytułu usuwania pojazdów z drogi i przechowywania usuniętych z drogi pojazdów spoczywa:

1. w przypadku pojazdów usuniętych z drogi przed dniem 4 września 2010 r., w odniesieniu do których przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia

pojazdu z drogi upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia 4 września 2010 r. w zakresie kosztów przechowywania pojazdów od dnia upływu terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi do dnia 4 września 2010 r. – na Skarbie Państwa, w imieniu którego działa właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego;

2. w przypadku pojazdów usuniętych z drogi przed dniem 4 września 2010 r., w odniesieniu do których przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. po 4 września 2010 r. – na staroście działającym w imieniu powiatu;
3. w przypadku pojazdów usuniętych z drogi po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej (tj. po 4 września 2010 r.) – na staroście działającym w imieniu powiatu;

Przepisy przejściowe nie regulują natomiast sytuacji, który podmiot (Starosta czy Skarb Państwa) zobowiązany jest przyznać i wypłacić pozostałe wynagrodzenie z tytułu usuwania pojazdów z drogi i przechowywania usuniętych z drogi pojazdów jednostkom usuwającym pojazdy oraz prowadzącym parkingi strzeżone, w przypadku gdy dany pojazd został usunięty z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów właściwy Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał decyzję o przepadku takiego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidował go, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacił jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego). Podmiotem tym powinien być Skarb Państwa, a statio fisci – Naczelnik właściwego Urzędu Skarbowego. Powyższe pominięcie stanowi sprzeczne z Konstytucją zaniechanie ustawodawcy.

III. Treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią.

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi jeden z adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z zasady państwa prawnego wynikają kolejne zasady szczegółowe, w tym m.in. zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada

ochrony interesów w toku, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i zasada *lex retro non agit*.

Zgodnie z zasadą bezpieczeństwa prawnego, którą stosować należy także do jednostek samorządu terytorialnego, państwo powinno być lojalne wobec jednostki. Jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7.2.2001 r. (sygn. akt K 27/00), zasada ta wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by „nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”.

Zasada pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była z zastosowaniem prawidłowej techniki przepisów przejściowych.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie potwierdzał zasadę niedziałania prawa wstecz, podkreślając, że jest ona „jednym z istotnych elementów zasady państwa prawnego. Wynikająca z zasady państwa prawnego zasada zaufania obywatela do państwa wymaga by nie stanowiła norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (...), o które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych” (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał także w swoim orzecznictwie, że zmiany stanu prawnego powinny prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przy tym wskazuje, że adresatem zasady *lex retro non agit* są także jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ art. 2 Konstytucji RP wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko jednostki, a więc obywateli i osób prawnych, ale również jednostek samorządu

Wzorzec kontroli stanowi także art. 7 Konstytucji i wynikająca z niego zasada legalizmu, która z kolei jest konsekwencją i rozwinięciem zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie ze wskazanym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Podkreślenia wymaga, że jedną z istotniejszych reguł funkcjonujących w zakresie prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji oraz przyjęcie zasady, że normy upoważniające są interpretowane w sposób ścisły.

Zgodnie z komentarzem do art. 7 Konstytucji RP, pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe 2016: „*Legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania i kompetencje oraz tryb postępowania; postępowanie to prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi.*” W szczególności przez działanie na podstawie prawa należy rozumieć wymaganie aby każda czynność związana z wykonywaniem władzy publicznej posiadała legitymację prawną, obejmującą przynajmniej takie elementy jak ustalenie kompetencji organu a w tym zakres, formy i tryb działania. W kontekście organów administracji można zauważyć, że wskazane wymagania pokrywają się również z zasadą kompetencyjności, formułowaną na gruncie prawa administracyjnego (*Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe 2016*). Przedstawione stanowisko jest prezentowane także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na przykład w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24.10.2017 r. sygn. akt III SA/Kr 397/17, podkreślono, że organy władzy publicznej mogą tylko tyle, na ile pozwalają im przepisy prawa, nie mogą one domniemywać swoich kompetencji, które muszą być jednoznacznie określone w ustawach. Ponadto powołano również art. 15 Konstytucji, odnosząc się do zasady decentralizacji, zgodnie z którą samorząd terytorialny nie jest upoważniony do samodzielnego kreowania swoich zadań publicznych, wykonując zadania przekazane mu ustawowo. Z kolei część przepisu dotycząca działania w granicach prawa należy odnosić do obowiązku organów ścisłego przestrzegania prawa normującego funkcjonowanie podmiotów, także prawa publicznego, w tym przypisującego im konkretne zadania i kompetencje. Wskazuje się ponadto, że opisywana zasada ma również istotne znaczenie interpretacyjne. Zgodnie z nią wykładnia rozszerzająca norm kompetencyjnych nie jest dopuszczalna a wobec organów dysponujących kompetencjami władczymi stosuje się zasadę odwrotną niż wobec jednostek, tj. to, co nie zostało dozwolone, jest zakazane (*Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe 2016*).

Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Kwestionowane pominięcie narusza wyrażoną w art. 167 Konstytucji RP zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, której jednym z elementów składowych jest zasada samodzielności finansowej.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, istotą samodzielności finansowej jest „zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie” (wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97).

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i ust. 4 zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Powołane przepisy związane są z zasadą samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych oraz zasadą proporcjonalności, które mogą podlegać pewnym ograniczeniom, jednakże nie mogą one łączyć się z tak znacznym obciążeniem finansowym budżetu danej jednostki, który niweczyłby jej samodzielność, utrudniał realizację zadań.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, samodzielność samorządów może być ograniczana, jednakże jedynie w zakresie, który nie znosi istoty samorządu terytorialnego, wyrażającej się między innymi w swobodzie dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Aspektem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu jest także zachowanie właściwej proporcji między udziałem w dochodach publicznych a przypisanemu samorządowi zakresowi zadań. Prawidłowe funkcjonowanie zdecentralizowanego systemu władzy publicznej, regulowanie zakresu zadań i kompetencji przyznawanych jednostkom samorządu, w tym w ramach nowelizacji przepisów, instytucji, procedur, jest możliwe wyłącznie, pod warunkiem zapewnienia adekwatnych środków finansowych, pochodzących z budżetu państwa albo zwiększających dochody własne jednostek samorządu.

IV. Określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, argumenty i dowody

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ma on kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na braku wydania aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować.

Pominięcie prawodawcze ma szczególne znaczenie sferze prawa publicznego, gdyż jego zaistnienie sprawia, że organ władzy publicznej, respektując zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), w związku z brakiem właściwej podstawy prawnej, zostaje pozbawiony możliwości podjęcia wymaganego w danej sytuacji działania. Zwłaszcza w kontekście aktywności organów władzy publicznej wskazuje się, że ramy ich działań muszą być określone przepisami prawa i wynikać z ustawowych upoważnień *„do podjęcia działania w danej kwestii, do zajęcia się sprawą w danej formie, do nadania rozstrzygnięciu określonej szaty prawnej”* (Komentarz do art. 7 Konstytucji RP, pod red. L. Garlickiego, Wyd. Sejmowe 2016).

W ocenie wnioskodawcy niekonstytucyjność art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 i Nr 225, poz. 1466) polega na pominięciu regulacji przewidującej ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazaniu właściwej do ponoszenia tych kosztów statio fisci Skarbu Państwa oraz nie wskazaniu organu właściwego do orzekania o tych kosztach, w przypadku gdy dany pojazd został usunięty z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów właściwy Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał decyzję o przepadku takiego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidował go, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacił jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od

dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, należy podnieść, że podmiot prowadzący parking strzeżony na terenie powiatu grodziskiego złożył do Starosty Grodziskiego 182 wnioski o przyznanie kosztów przechowywania i wynagrodzenia za dozór pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, co potwierdzone zostało decyzjami deklaratoryjnymi Naczelników Urzędów Skarbowych, na łączną kwotę 1 604 628,30 zł. Pojazdów. Wszystkie pojazdy, których dotyczą wnioski zostały usunięte z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na ich odebranie termin 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów właściwi Naczelnicy Urzędów Skarbowych wydali decyzję o przepadku w/w pojazdów na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidowali je w stacjach demontażu pojazdów, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacili wynagrodzenie jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego).

Dla zobrazowania problemu przywołać można stan faktyczny w jednej ze spraw:

Wniosek dozorczy dotyczył przyznania kosztów dozoru pojazdu i wynagrodzenia za dozór za okres od 3 grudnia 2007 do 10 lipca 2008 r., a więc okresu sprzed kilkunastu lat. Pojazd – Polonez o nr rej WFO 437B został przejęty przez Skarb Państwa na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pruszkowie z dnia 24 lipca 2008 r. nr 1421-NE-070/33/08/MS, a następnie – po odebraniu przedmiotowego pojazdu przez pracowników Urzędu Skarbowego w Pruszkowie – zlikwidowany w 2008 r. przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pruszkowie. Z uwagi na fakt, iż Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pruszkowie w ówczesnym okresie regulował jedynie koszty przechowywania pojazdów za okres od dnia otrzymania dokumentów danego pojazdu przez Urząd Skarbowy do dnia jego odebrania z parkingu przez osobę upoważnioną, także w tej sprawie Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pruszkowie pokrył koszty przechowywania przedmiotowego pojazdu od dnia 11 lipca 2008 r. (data wpływu dokumentów dot. pojazdu do Urzędu Skarbowego) do dnia 17 lipca 2008 r. (data odebrania pojazdu z parkingu depozytowego), czyli jedynie za 6 dni. Niezapłacone pozostały koszty przechowywania tego pojazdu za okres od dnia przewiezienia

tego pojazdu na polecenie Policji na parking strzeżony do dnia przekazania dokumentacji pojazdu do Urzędu Skarbowego w Pruszkowie tj za ponad 7 miesięcy.

Zdaniem Starosty Grodziskiego, organem właściwym do wydania postanowienia na podstawie art. 102 § 2 u.p.e.a. w sprawie powyższego wniosku powinien być Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pruszkowie jako organ egzekucyjny, który dokonał likwidacji przedmiotowego pojazdu, a co za tym idzie – powinien rozliczyć koszty postępowania egzekucyjnego oraz jako organ, który w imieniu Skarbu Państwa wydał decyzję o przejęciu tego pojazdu przez Skarb Państwa.

Tym nie mniej Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygając spory kompetencyjne pomiędzy Starostą Grodziskim a Naczelnikami Urzędów Skarbowych w Pruszkowie i Grodzisku Mazowieckim każdorazowo wskazuje na kompetencje Starosty Grodziskiego do rozpoznania wniosku i przyznania wynagrodzenia w w/w sprawach (w załączeniu 2 przykładowe rozstrzygnięcia).

W ocenie wnioskodawcy wskazane powyżej, niezgodne z Konstytucją pominięcie, narusza art. 2 Konstytucji. Niezgodne z zasadą państwa prawa, w tym w szczególności zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą nie działania prawa wstecz jest dopuszczenie - przez brak regulacji i dokonywaną w następstwie tego przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnię przepisów – do sytuacji, w której Starosta orzekać ma co do kosztów przechowywania pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, narosłych przed nierzadko kilkunastoma laty, a następnie wypłacać je z budżetu powiatu. Skoro do przypadku tych pojazdów na rzecz Skarbu Państwa doszło pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i pojazdy te zostały fizycznie zlikwidowane przed 4 września 2010 r., gdy do zadań powiatów nie należały kwestie usuwania pojazdów z dróg, niezgodne z zasadą *lex retro non agit* byłoby przyznawanie w/w kosztów przez Starostów, ponieważ obecne regulacje znajdowałyby zastosowanie do zdarzeń zakończonych przed ich wejściem w życie.

W tym zakresie Państwo jest niełojalne w stosunku do powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego. Zaniebdania i niedopatrzania swoich *statio fisci* – Naczelników Urzędów Skarbowych i ich zobowiązania finansowe, poprzez brak regulacji, Państwo przerzuciło na powiaty.

Niezgodne z art. 2 Konstytucji jest doprowadzenie do sytuacji, w której obciążenia związane ze zmianą prawa zostały nieproporcjonalnie rozłożone na adresatów norm prawa dotychczasowego (Skarb Państwa – Naczelników Urzędów Skarbowych) i adresatów nowych norm prawnych – Starostów, a tym samym powiaty. W następstwie nowych uregulowań i opisanego powyżej pominięcia, to Starostowie (z budżetu powiatów) ponosić mają koszty przechowywania pojazdów, zarówno w przypadku pojazdów przejętych przez Skarb Państwa (koszty nie rozliczone, opisane w przedmiotowym wniosku), jak i pojazdów co do których postępowanie w sprawie przepadku na rzecz Skarbu Państwa nie zostało wszczęte lub nie zostało zakończone zgodnie z art. 11 i 12 ustawy nowelizującej, a także w przypadku wszystkich pojazdów usuniętych z drogi po 4 września 2010 r.

Skarb Państwa, zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej odpowiadać ma jedynie za drobny wycinek – *„ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy*

Przedmiotowe pominięcie jest także niezgodne z art. 7 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą legalizmu. Zgodnie z powyższym artykułem, znajdującym zastosowanie do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W wyniku opisanego pominięcia oraz treści rozstrzygnięć sporów kompetencyjnych, dochodziłoby do rozstrzygnięcia przez Starostę o kosztach przechowywania pojazdów przejętych na rzecz Skarbu Państwa bez podstawy prawnej, sprzecznie z w.w. zasadą konstytucyjną. W obowiązującym stanie prawnym prawodawca nie przewidział w akcie prawnym żadnej rangi, przepisu zawierającego normę upoważniającą organ wykonawczy powiatu do podejmowania aktywności w przedmiotowym zakresie. Biorąc pod uwagę także specyfikę funkcjonowania organów administracyjnych, wyłącznie w granicach przyznanych im kompetencji oraz brak możliwości ich domniemywania ani samodzielnego rozszerzenia zakresu swoich zadań, należy stwierdzić, że Starosta nie został uprawniony do wiążącego działania w konkretnym, szczegółowo opisanym w niniejszym wniosku, przypadku.

I tak, zgodnie z przywołanym powyżej art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej, postępowania w sprawach przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów nieodebranych przez

uprawnione osoby w terminie określonym w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się, a sprawy przekazuje właściwym Starostom. Przepis ten nie może znaleźć zastosowania w przypadku pojazdów przejętych na rzecz Skarbu Państwa i zlikwidowanych, ponieważ sprawy przejęcia tych pojazdów zostały zakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy w przypadkach, w których termin określony w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym tj. upływ 6 miesięcy od daty usunięcia pojazdu nastąpił przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. przed 4 września 2010 r.) i nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie przejęcia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, przepis art. 11 stosuje się odpowiednio. Także ten przepis nie znajduje zastosowania, gdyż jak wskazano powyżej, przedmiotowe pojazdy zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa, a tym samym sprawa nie mogła zostać przekazana Staroście Grodzkiemu.

Również obowiązujące przepisy prawa o ruchu drogowym nie przewidują kompetencji starostów do orzekania, jako organów egzekucyjnych, o kosztach przechowywania pojazdów, przejętych przez Skarb Państwa i zlikwidowanych zgodnie z uprzednio obowiązującymi przepisami. Jak jednoznacznie wynika to z art. 130a ust. 10-10l ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 z późn. zm.), reguluje on wyłącznie postępowanie dotyczące przypadku pojazdów na rzecz powiatu i jego późniejsze wykonanie, cyt.

10. Starosta w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi, w przypadkach określonych w ust. 1 lub 2, występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przypadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. Powiadomienie zawiera pouczenie o skutkach nieodebrania pojazdu.

10a. Starosta występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 10, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia powiadomienia.

10b. Jeżeli pojazd usunięty w przypadkach określonych w ust. 1 lub 2 nie jest zarejestrowany w żadnym z państw członkowskich Unii Europejskiej, przekazuje się go właściwemu miejscowo naczelnikowi urzędu celnego w celu uregulowania jego sytuacji zgodnie z przepisami prawa celnego.

10c. Przepisu ust. 10 nie stosuje się, gdy okoliczności wskazują, że nieodebranie pojazdu nastąpiło z przyczyn niezależnych od właściciela lub osoby uprawnionej.

10d. Przepis ust. 10 stosuje się odpowiednio, gdy w terminie 4 miesiące od dnia usunięcia pojazdu nie został ustalony jego właściciel lub osoba uprawniona do jego odbioru, mimo że w jej poszukiwaniu dołożono należytej staranności.

10e. W sprawach o przepadek pojazdu sąd stwierdza, czy zostały spełnione wszystkie przesłanki niezbędne do orzeczenia przepadku, w szczególności, czy usunięcie pojazdu było zasadne i czy w poszukiwaniu osoby uprawnionej do jego odbioru, dołożono należytej staranności oraz czy orzeczenie przepadku nie będzie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

10f. Do wykonania orzeczenia sądu o przepadku pojazdu jest obowiązany starosta. Wykonanie orzeczenia następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

10g. Jednostka prowadząca parking strzeżony, w przypadku nieodebrania pojazdu z parkingu w terminie określonym w ust. 10, powiadamia o tym fakcie właściwego miejscowo starostę oraz podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu nie później niż trzeciego dnia od dnia upływu tego terminu.

10h. 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.

10i. Jeżeli w chwili usunięcia pojazd znajdował się we władaniu osoby dysponującej nim na podstawie innego niż własność tytułu prawnego, osoba ta jest zobowiązana solidarnie do pokrycia kosztów, o których mowa w ust. 10h.

10j. Termin płatności należności ustalonych decyzją, o której mowa w ust. 10h wynosi 30 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Odsetki ustawowe nalicza się od dnia następującego po upływie terminu płatności. Należności te wraz z odsetkami podlegają egzekucji w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

10k. Decyzji, o której mowa w ust. 10h, nie wydaje się, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia sądu o przepadku pojazdu upłynęło 5 lat.

10l. Egzekucji, o której mowa w ust. 10j, nie wszczyna się, a wszczętą umarza, jeżeli od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 10h, upłynęło 5 lat.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 130a ust. 10f prawa o ruchu drogowym, starostowie są organami egzekucyjnymi wyłącznie w celu wykonania orzeczenia Sądu o przypadku pojazdu na rzecz powiatu, nie zaś w razie przypadku pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, który nastąpił na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego. Jedynie w sytuacji orzeczenia przypadku pojazdu na rzecz powiatu, mogą wydać decyzję obciążającą kosztami przechowywania właściciela pojazdu, w trybie art. 130a ust. 10 h prawa o ruchu drogowym.

Jak wynika to jednoznacznie z powyższych przepisów, dopiero po rozstrzygnięciu właściwego sądu powszechnego, właściwy starosta wykonuje orzeczenie sądu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jako organ egzekucyjny, przyznaje, na żądanie dozorczy, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór zgodnie z art. 102 §2 u.p.e.a. Skoro zatem przedmiotowe pojazdy nigdy nie stały się własnością Powiatu Grodzkiego, tym samym Starosta Grodzki nie może przyznać wynagrodzenia za ich przechowywanie,

W tym miejscu należy podnieść, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz.1016) wskazują na możliwość orzekania w w/w sprawach przez Naczelników Urzędów Skarbowych. Rozporządzenie to reguluje bowiem, zgodnie z § 1, trzy odrębne kwestie, określając: 1) ruchomości, na które rozciąga się stosowanie, w całości lub części, przepisów działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie ich przechowywania, oszacowania i sprzedaży, 2) przypadki, w których może nastąpić nieodpłatne przekazanie ruchomości, o których mowa w pkt 1 lub ich zniszczenie oraz 3) sposób rozliczania wydatków związanych z przechowywaniem lub sprzedażą nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jak stanowi § 3 w/w rozporządzenia pkt 1 ppkt a), przepisy działu II rozdziału 6 ustawy dotyczące przechowywania, oszacowania i sprzedaży ruchomości, stosuje się do ruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa albo powiatu m.in. na podstawie prawomocnego orzeczenia przypadku przedmiotów wydanego w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu cywilnym. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 1 pkt 2) i 3) rozporządzenia Rady Ministrów przepisy działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji dotyczące organu egzekucyjnego stosuje się odpowiednio do starostów w zakresie przechowywania rzeczy znalezionych oraz likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz powiatu na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym, zaś do naczelników urzędów skarbowych – w odniesieniu do przechowywania oraz likwidacji ruchomości innych określone w pkt 1 i 2. Ponadto, jak stanowi § 6 rozporządzenia, do przechowywania ruchomości stosuje się odpowiednio przepisy art. 100-103 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepisem tym jest więc także art. 102 § 2 ustawy, cyt. *§ 2. Organ egzekucyjny przyzna, na żądanie dozorczy, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór, chyba że dozorcą jest jedna z osób wymienionych w art. 101 § 1.*

W powyższym stanie prawnym, przedmiotowe pominięcie prowadzi do naruszenia jednej z najistotniejszych reguł funkcjonujących w zakresie prawa administracyjnego, tj zakazu domniemania kompetencji oraz zasady, że normy upoważniające są interpretowane w sposób ścisły.

Należy także zauważyć, że w wyniku przedmiotowego pominięcia i rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych na niekorzyść Starosty Grodziskiego, mimo iż wypłata wynagrodzenia podmiotowi prowadzącemu parking strzeżony pochodzić będzie z budżetu Powiatu Grodziskiego, Powiat Grodziski nie jest stroną postępowania dotyczącego przyznania kosztów dozoru pojazdu i wynagrodzenia za dozór, Zarząd Powiatu Grodziskiego nie ma prawa do wnoszenia żadnych środków odwoławczych, zarówno od postanowień Starosty Grodziskiego jak i od wydanych - w wyniku złożonych środków odwoławczych przez podmiot prowadzący parking strzeżony - postanowień Samorządowego Kolegium Odwoławczego ani też skarg na wyroki sądów administracyjnych (w załączeniu w przykładowych aktach jednej ze spraw składam postanowienie WSA z dnia 21.02.2019 r. VII Sa/Wa 190/19 o odrzuceniu skargi oraz postanowienie NSA z dnia 10.07.2019 r. I OSK 1222/19 o oddaleniu skargi kasacyjnej)

Przedmiotowe pominięcie prowadzi także do naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, ponieważ w wyniku nie przewidzenia przez ustawodawcę konieczności zapłaty wynagrodzenia podmiotom prowadzącym parkingi strzeżone z tytułu przechowywania pojazdów przejętych przed wieloma laty na rzecz Skarbu Państwa z budżetu powiatów, nie zapewniono powiatom udziału w dochodach publicznych adekwatnego do przypadających im zadań. W powiązaniu z rozstrzygnięciami sporów kompetencyjnych, powyższa sytuacja prowadzi do naruszenia zasady

samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych oraz zasady swobody dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Wymóg wykonywania opisanego zadania wykraczającego poza dotychczasowy zakres obowiązków z jednoczesnym brakiem powiązania z zapewnieniem możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych, wiąże się z poważnym obciążeniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skala problemu i wysokość dochodzonych kosztów będzie istotnie oddziaływać na finanse powiatu, utrudniając realizowanie wydatków, mających na celu, zarówno zaspokojenie dotychczasowych potrzeb, jak i pokrycie nowych przedsięwzięć. Brak właściwie skonstruowanego systemu dochodów, realnie odpowiadającego przekazanim zadaniom, ograniczy swobodę jednostki w planowaniu pozostałych wydatków. Konieczność wygospodarowania tak znacznych środków na realizację dodatkowych zadań publicznych, w sytuacji braku jakiegokolwiek wsparcia finansowego ze strony Państwa, stanowi istotną ingerencję w autonomię samorządu terytorialnego i ograniczenie samodzielności powiatu w planowaniu i realizacji innych przedsięwzięć oraz zarządzaniu własnym budżetem. W powyższej sytuacji nie można mówić o zachowaniu właściwej proporcji między udziałem w dochodach publicznych a zakresem przyznanych samorządowi terytorialnemu zadań.

Należy zauważyć, że ustawodawca przewidział wprawdzie w ustawie nowelizującej zmiany do art. 130a prawa o ruchu drogowym, polegające na dodaniu ust. 6, zgodnie z którym *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.* Należy jednakże zauważyć, że opłaty te mają służyć pokrywaniu kosztów przechowywania pojazdów, co do których nastąpił przepadek na rzecz powiatu, nie zaś pokrywaniu kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa.

Uzyskiwane wpływy z powyżej wskazanego tytułu nie wystarczają nawet na pokrycie kosztów przechowywania pojazdów, przejętych na rzecz powiatu. W załączeniu składamy zestawienia za lata 2016-2019, celem zobrazowania strat ponoszonych przez Powiat Grodziski. Konieczność dodatkowej zapłaty przez Powiat ponad 1, 6 mln złotych wiązałaby się ze znaczącym ograniczeniem realizacji innych zadań.

Czysto iluzoryczna jest także przewidziana w art. 130a ust. 10h ustawy prawo o ruchu drogowym możliwość wyegzekwowania tych kosztów od właścicieli lub osób dysponujących pojazdem w dniu usunięcia na podstawie innego tytułu niż prawo własności. Na 26 decyzji wystawionych w roku 2018 na kwotę łączną: 121 402,97 zł, w stosunku do których wystawione zostały tytuły egzekucyjne, wyegzekwowana została jedynie kwota 4 909,23 zł. Należy zauważyć, że przyczyną bezskuteczności egzekucji jest brak majątku zobowiązanych lub ich śmierć.

Wskazywana przez Sądy Administracyjne możliwość, po dokonaniu przez Powiat zapłaty na rzecz podmiotu prowadzącego parking strzeżony, pozwania następnie przez Powiat właściwej statio fisci Skarbu Państwa jest czysto iluzoryczna, biorąc pod uwagę jednoznacznie określony w zaskarżonym przepisie okres, za który odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, brak wskazania odpowiedzialnej jednostki Skarbu Państwa oraz konieczność uprzedniego przeznaczenia na ten cel środków przekraczających możliwości Powiatu.

Należy także podnieść, że jak wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie w piśmie z dnia 24 czerwca 2016 r., stanowiącym odpowiedź na zapytanie Starosty Grodziskiego w przedmiocie możliwości zapłaty przez powiat kosztów przechowywania i dozoru pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego, w przypadku braku podstawy prawnej dla ponoszenia tych kosztów przez powiat cyt. *„Zgodnie z przepisami art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach. Umieszczenie wydatku w budżecie musi zatem wynikać z wyraźnego upoważnienia wynikającego z przepisów prawa”*.

Przedmiotowy problem jest od lat znany organom administracji państwowej, które jednakże nie podjęły żadnych działań w celu jego wyeliminowania.

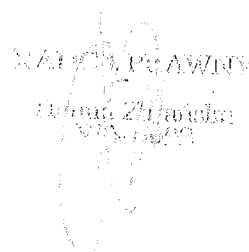
Dowodzi tego pismo Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2016 r. PG3.057.2.2016.NRS, zgodnie z którym Minister Finansów, przekazując Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji pismo Starosty Grodziskiego z dnia 14 stycznia 2016 r. dotyczące wskazania właściwej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa do pokrycia kosztów dozoru i wynagrodzenia za dozór pojazdów, wskazał iż *„problem przedstawiony w piśmie Starosty dotyczy m.in. braku wskazania w art. 13*

ustawy statio fisci Skarbu Państwa właściwej do pokrycia kosztów przechowywania pojazdów. Przedmiotowe zagadnienie było wielokrotnie sygnalizowane przez Ministra Finansów, z uwagi na konieczność podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie przez właściwy organ. Należy podkreślić, że brak wskazania właściwej statio fisci do wypłaty należności związanych z przechowywaniem pojazdów na strzeżonym parkingu stanowi lukę prawną, uniemożliwiającą ich wypłatę. Jednakże biorąc pod uwagę przepisy dotyczące zakresu działania poszczególnych Ministrów, to w kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji leży podjęcie właściwej inicjatywy legislacyjnej. Uwzględniając istotność przedmiotowego zagadnienia, ponownie wnioskuję o niezwłoczne podjęcie działań, zmierzających do wyeliminowania omawianej luki prawnej”.

W przedmiotowej sprawie w dniu 1 czerwca 2016 r. stanowisko zajęło także XX Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich stwierdzając iż „*Pojazdy usunięte z dróg przed 12 stycznia 2009 r. przeszły z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa. Skarb Państwa powinien też uregulować wszystkie związane z tymi pojazdami obciążenia, w szczególności koszty ich przechowywania. Ustawa z dnia 22 lipca 2010 roku o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw przekazała starostom zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg. Niestety nieprecyzyjność przepisów przejściowych sprawiła, że – wbrew intencji prawodawcy – na starostów spadł obowiązek zajmowania się pojazdami usuniętymi z dróg przed 2009 rokiem. Okazało się bowiem, że w wielu miejscach w kraju naczelnicy urzędów skarbowych nie wykonywali – i to przez wiele lat – obowiązku wydania deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej przepadek pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, a następnie skwapliwie przesyłali dokumentację dotyczącą takich pojazdów starostom. Ma to bezpośredni skutek finansowy – przedsiębiorcy prowadzący parkingi strzeżone domagają się zwrotu kosztów przechowywania pojazdów nieraz przez kilkanaście lat. Prowadzi to do kuriozalnych sytuacji w których oczekuje się, że powiat zapłaci za przechowywanie przerdzewiałego roweru kilkanaście tysięcy złotych. W ten sposób, za zaniechanie organów administracji rządowej odpowiadać muszą jednostki samorządu terytorialnego, a budżet państwa uzyskuje oszczędności kosztem powiatów. Sytuacja taka jest niedopuszczalna w państwie prawa. Oczekujemy natychmiastowego podjęcia przez administrację rządową działań mających na celu uregulowanie zobowiązań budżetu państwa wobec przedsiębiorców przechowujących pojazdy. Jest to wymóg elementarnej uczciwości. Na istniejącą sytuację ma wpływ również praktyka orzecznicza. Bez żadnych racjonalnych legislacyjnych przesłanek zostało przyjęte, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma statusu strony w postępowaniu administracyjnym w II instancji oraz w dwóch instancjach sądowo –*

administracyjnych jeśli starosta wydawał w sprawie decyzję w I instancji. W efekcie po wydaniu przez starostę decyzji o kosztach przechowywania pojazdu, przedsiębiorca ma trzy szanse na wywalczenie rozwiązania dla siebie korzystnego. W praktyce zazwyczaj wystarcza jedna – Samorządowe Kolegia Odwoławcze hojną ręką przyznają wynagrodzenia w kwotach całkowicie nieracjonalnych. Niestety zainteresowany powiat nie ma możliwości zaskarżenia takiej decyzji – nawet jeśli jest ona sprzeczna z prawem”.

Biorąc powyższe pod uwagę, złożenie przedmiotowego wniosku uznać należy za prawnie uzasadnione.



Załączniki :

1. Pełnomocnictwo
2. Uwierzytelniona kopia uchwały Nr 111/XII/19 Rady Powiatu Grodzkiego
3. Wyciąg z protokołu posiedzenia Rady Powiatu Grodzkiego z dnia 26.09.2019 r.
4. Lista obecności na sesji
5. Szczegółowe wyniki głosowania:
 - przyjęcie porządku obrad (5a)
 - uchwała w sprawie wystąpienia do TK (5b)
6. Dokumenty z akt przykładowej sprawy:
 - decyzja Naczelnika US (6a),
 - wniosek o przyznanie kosztów (6b),
 - postanowienie Starosty Grodzkiego o umorzeniu postępowania (6c),
 - postanowienie SKO (6d),
 - sprzeciw (6e),
 - postanowienie WSA o odrzuceniu skargi (6f),
 - skarga kasacyjna (6g) ,
 - postanowienie NSA o oddaleniu skargi kasacyjnej (6h)
7. Przykładowe 3 rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego
 - postanowienie Sygn IOW 171/15 (7a)
 - postanowienie Sygn IOW 209/17 (7b)
 - postanowienie Sygn IOW 320/17 (7c)
8. zestawienie wniosków - tabela
9. zestawienie kosztów ponoszonych przez Powiat Grodzki w związku z przechowywaniem pojazdów.
10. pismo RIO z dnia 24.06.2016 r
11. pismo MF z dnia 11.02.2016 r.
12. stanowisko XX Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich z 1 czerwca 2016 r.
13. 5 odpisów wniosku wraz z załącznikami.