



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 lipca 2019 r.

Poz. 4741

WYROK NR III SA/WR 586/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Sędzia WSA Katarzyna Borońska
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Anetta Chołuj

Protokolant

specjalista Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy
na § 1 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a, pkt 5, 6 i 7 oraz § 2 uchwały
Rady Powiatu Dzierżoniowskiego
z dnia 19 grudnia 2017 r. nr XXXVIII/243/17
w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu
usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie
odstąpienia od usunięcia pojazdu, obowiązujących w 2018 roku

- I. stwierdza nieważność § 1 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a, pkt 5 lit. a,
pkt 6 lit. a, pkt 7 oraz § 2 zaskarżonej uchwały;
II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Okręgowego w Świdnicy jest uchwała Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 19 grudnia 2017 r., nr XXXVIII/243/17 w sprawie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, obowiązujących w 2018 roku. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 pkt 1 lit. a), pkt 2 lit. a), pkt 3 lit. a), pkt 5, pkt 6 i pkt 7 oraz § 2 ww. uchwały, zarzucając:

1. Rażące naruszenie przepisów prawa, a to art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.) – dalej: p.r.d., poprzez ustalenie w zaskarżonej uchwale wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na poziomie stawek wynikających

z obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2017r., poz. 772) bez odniesienia ich do rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowywania pojazdu o dopuszczalnej masie, powyżej 7,5 t do 16 t, o dopuszczalnej masie powyżej 16 t oraz pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne jak również za każdą dobę przechowywania pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne.

2. Rażące naruszenie przepisów prawa, a to art. 130 a ust. 6 p.r.d. poprzez ustalenie w zaskarżonej uchwale wysokości opłat za usuwanie roweru lub motoroweru, motocykla i pojazdu o dopuszczalnej masie do 3,5 t w wysokości istotnie odbiegającej o rzeczywiste koszty ponoszonych przez Powiat Dzierżoniowski na podstawie zawartych umów z wykonawcami.

3. Brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym ustalenia wysokości kosztów w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia spowodowało powstanie tych kosztów, co uniemożliwia kontrolę uchwały w tym zakresie.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że 19 marca 2018 r. Powiat Dzierżoniowski zawarł umowę nr KT.273.1.2018 z Markiem Koszilem, prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą „SZYL” w Bielawie na wykonanie usług holowania pojazdów zaś w dniu 26 marca 2018 r. umowę nr KT.273.2.2018 z Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „ALICJA” Sp. z o.o. w Dębnie Polskim na świadczenie usług przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym. Z uzasadnienia uchwały wynika, że wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu pozostaje na niezmiennym poziomie. Takie uzasadnienie uniemożliwia zbadanie czy w istocie koszty te odpowiadają rzeczywistym kosztom ponoszonym przez Powiat Dzierżoniowski, zwłaszcza, że z zawartej z wykonawcą umowy z dnia 19 marca 2018 r. nr KT.273.1.2018, nie wynika, że powiat będzie musiał ponieść jakiegokolwiek koszty w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu - w umowie ustalono wyłącznie ceny za wykonanie usługi holowania.

Ponadto z uzasadnienia uchwały wynika, że wysokość opłat w przypadku usunięcia i przechowywania pojazdu o dopuszczalnej masie powyżej 7,5 t do 16 t, o dopuszczalnej masie powyżej 16 t oraz pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne jak również za każdą dobę przechowywania pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne została ustalona na poziomie stawek wynikających z obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P.2017.772) bez wskazania jakichkolwiek innych przesłanek ustalenia ich wysokości. Natomiast w art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym ustawodawca wyraźnie wskazał, że materialnoprawnymi przesłankami, które winny kształtować treść uchwały podejmowanej przez radę powiatu na podstawie ww. przepisu jest konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 130 a ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy oraz koszty ustalone według cen rynkowych na terenie danego powiatu. Tymczasem stawki kwotowe opłat za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie powyżej 7,5 t do 16 t, o dopuszczalnej masie powyżej 16 t oraz pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne wynikające z uchwały w sposób istotny (o około 10% - 22%) odbiegają od cen jednostkowych brutto, jakie powiat jest zobowiązany ponosić na podstawie umowy nr KT.273.1.2018 zawartej z wykonawcą z dnia 19 marca 2018 r.

Prokurator zarzucił również, że według uzasadnienia zaskarżonej uchwały opłaty za usuwanie roweru lub motoroweru, motocykla, pojazdu o dopuszczalnej masie do 3,5 t oraz pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t zostały ustalone na podstawie ceny proponowanej przez wykonawcę, jednakże z porównania wysokości stawek i cen, jakie powiat jest zobowiązany ponosić za ww. usługi na podstawie umowy nr KT.273.1.2018 zawartej z wykonawcą z dnia 19 marca 2018 r. wynika, że stawki wynikające z uchwały w sposób istotny są wyższe od kwot należnych wykonawcy na podstawie ww. umowy. Zatem ww. stawki wynikające z uchwały zostały ustalone w istocie z pominięciem przesłanek ustawowych.

Odpowiadając na skargę Rada Powiatu Dzierżoniowskiego wniosła o jej oddalenie. Odwołując się do tych samych umów, co skarżący Prokurator, Rada przedstawiła tabelaryczne zestawienia stawek wynikających z tych umów oraz przyjętych w uchwale i argumentował, że stawki opłat w uchwale ustalono na podstawie wartości zaproponowanych przez wykonawcę i wynikających z umów oraz uwzględniając konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Podkreślono, że art. 130 ust. 6 p.r.d. daje organowi pewną rozpiętość w możliwości kształtowania treści uchwały. Rada Powiatu Dzierżoniowskiego ustaliła w zaskarżonej uchwale stawki opłat w dopuszczalnej wysokości, nieprzekraczającej stawek maksymalnych wskazanych

w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z 25 lipca 2017 r. oraz uwzględniła rzeczywiste koszty związane z holowaniem oraz przechowywaniem pojazdów na parkingu strzeżonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 – dalej: p.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis art. 79 ust. 1 u.s.p. stanowi, że uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.

Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego, tj. uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2018.

W postanowieniach art. 87 i 94 Konstytucji RP zdefiniowano 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. Także u.s.p. (w art. 40 ust. 1) traktuje, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania.

Sąd w orzekającym składzie podziela tym samym ugruntowany już w orzecznictwie pogląd, iż uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie (kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu) będzie zgodna z prawem tylko wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana jedynie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, nie zaś innymi okolicznościami, a wysokość przyjętych stawek opłat (kosztów) będzie wynikiem uwzględnienia wyłącznie powyższych przesłanek. Z treści art. 130a ust. 6 ustawy wynika bowiem, że żadne inne przesłanki - poza wymienionymi w tym przepisie - nie mogą wpłynąć na sposób realizowania upoważnienia ustawowego przez organ (wyroki z 24 sierpnia 2017 r. i 26 października 2017 r., odpowiednio III SA/Wr 410/17 i III SA/Wr 649/17; CBOSA). Powyższe ma natomiast wynikać jednoznacznie z treści uchwały, jej uzasadnienia.

Zgodnie przy tym z zasadą prawidłowej i rzetelnej legislacji, stanowiącą emanację zasady praworządności, w sytuacji, gdy organ powiatu - na podstawie upoważnienia ustawowego - nakłada na obywateli określony obowiązek, w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi powiatu margines swobody, w stosownym uzasadnieniu projektu tego aktu właściwy organ winien wskazać ustawowe argumenty przejawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań, w tym przypadku wysokości stawek za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu (kosztów odstąpienia od usunięcia pojazdów).

Oceniając w świetle powyższego legalność zaskarżonej uchwały Sąd podzielił stanowisko i argumentację Prokuratora co do tego, że zaskarżona uchwała narusza art. 130a ust. 6 p.r.d. i uznał w konsekwencji skargę za częściowo zasadną.

Z treści art. 130a ust. 6 p.r.d. wynika, że rada powiatu ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi oraz opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (oba w/w warunki dotyczą także kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu). Wysokość opłat (kosztów) nie może przekraczać maksymalnych stawek kwotowych ustalonych w art. 130a ust. 6a p.r.d. Maksymalne stawki opłat ulegają corocznej zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (art. 130a ust. 6b p.r.d.). Wysokość stawek na 2018 r. została określona w powołanym obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2017 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym.

Z zawartego w art. 130a ust. 6 p.r.d. upoważnienia ustawowego wynika, że ustawodawca przyznał radzie powiatu kompetencję prawodawczą zastrzegając powinność uwzględnienia dwóch kryteriów: 1) konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi, 2) kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (rzeczywistych kosztów). Tak więc wyłącznie te dwa kryteria powinny determinować wysokość stawek określonych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 130a ust. 6 p.r.d. Odnotować można, że w orzecznictwie wyraża się pogląd, iż w przypadku drugiego kryterium chodzi o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobierane przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi komercyjnie na terenie powiatu (tak m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 27 września 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 690/17, CBOSA).

Sąd w orzekającym składzie podziela tym samym ugruntowany już w orzecznictwie pogląd, iż uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie (kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu) będzie zgodna z prawem tylko wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana jedynie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, nie zaś innymi okolicznościami, a wysokość przyjętych stawek opłat (kosztów) będzie wynikiem uwzględnienia wyłącznie powyższych przesłanek. Z treści art. 130a ust. 6 ustawy wynika bowiem, że żadne inne przesłanki - poza wymienionymi w tym przepisie - nie mogą wpłynąć na sposób realizowania upoważnienia ustawowego przez organ (wyroki z 24 sierpnia 2017 r. i 26 października 2017 r., odpowiednio III SA/Wr 410/17 i III SA/Wr 649/17; CBOSA). Powyższe ma natomiast wynikać jednoznacznie z treści uchwały, jej uzasadnienia.

Zgodnie przy tym z zasadą prawidłowej i rzetelnej legislacji, stanowiącą emanację zasady praworządności, w sytuacji, gdy organ powiatu - na podstawie upoważnienia ustawowego - nakłada na obywateli określony obowiązek, w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi powiatu margines swobody, w stosownym uzasadnieniu projektu tego aktu właściwy organ winien wskazać ustawowe argumenty przejawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań, w tym przypadku wysokości stawek za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu (kosztów odstąpienia od usunięcia pojazdów).

W rozpoznawanej sprawie rację należy przyznać skarżącemu Prokuratorowi, że uzasadnienie skarżonej uchwały nie zawiera dostatecznej argumentacji, potwierdzającej że przyjęte tą uchwałą stawki za usunięcie, dozór oraz odstąpienie od usunięcia pojazdów spełniają omówiony wyżej warunek odzwierciedlenia faktycznych kosztów wykonania tego rodzaju czynności oraz konieczności sprawnej realizacji zadań. W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Dzierżoniowskiego wskazuje, że stawki opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów (z wyjątkiem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne oraz opłat w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu) zostały przyjęte w uchwale w wysokości odpowiadającej stawkom wynikającym z umowy z wykonawcą tych usług. Znajduje to potwierdzenie w odniesieniu do opłat za przechowywanie pojazdów wskazanych w pkt 1-4 (pkt.b) § 1 uchwały - w ich przypadku rzeczywiście bowiem opłaty ustalone w zaskarżonej uchwale są równe kwotom umownym lub różnica jest mniejsza niż 1 zł i wynika z „zaokrąglenia” tych opłat w górę w uchwale. Jakkolwiek w przypadku tego rodzaju „zaokrąglenia” kwot nie można mówić o dokładnym odzwierciedleniu w opłatach ustanowionych uchwałą rzeczywistych kosztów tego rodzaju usług na terenie powiatu, to tak niewielkie różnice, wynikające z praktyki, obecnej również w obszarze prawa publicznego, nie pozbawiają uchwalonych stawek przymiotu „odpowiedniości” - wobec czego zasadnie w tych przypadkach Prokurator nie objął ich skargą, uznając, że Rada Powiatu Dzierżoniowskiego nie naruszyła tu warunku zdeterminowana wysokości tych opłat jedynie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Jednocześnie jednak zauważyć trzeba, że tego samego rodzaju różnice pomiędzy stawkami wynikającymi z umów zawartych z wykonawcą oraz ustalonymi w uchwale występują w przypadkach pojazdów opisanych w pkt 5 pkt b) i 6 pkt b) § 1 skarżonej uchwały (stawki za przechowywanie pojazdów o dopuszczalnej masie powyżej 7,5t do 16t oraz powyżej 16t t), które zostały zaskarżone. Przyjmując konsekwentne stanowisko w zakresie oceny prawidłowości stosowania art. 130 ust. 6 p.r.d. w odniesieniu do opłat dotyczących tych usług, Sąd w konsekwencji oddalił skargę w tym zakresie.

Z kolei porównanie wysokości tych opłat za usuwanie pojazdów wskazanych w § 1 pkt 1-6 (pkt a), wynikających z dołączonych do skargi umów oraz stawek wskazanych przez samą Radę w odpowiedzi na skargę (ujęte porównawczo w tabelach) prowadzi do wniosku, że kwoty przyjęte w uchwale w sposób widoczny odbiegają od rzeczywistych kosztów wykonywania tych usług, na jakie wskazują zawarte umowy. Sama tylko okoliczność, że uchwalone stawki opłat nie osiągnęły ani nie przekroczyły maksymalnego, dozwolonego prawem poziomu, nie jest przy tym wystarczającym uzasadnieniem dla tych różnic. Wywodzony

z art. 130a p.r.d. warunek, by wysokość stawek opłat, o jakich mowa w tym przepisie była determinowana jedynie koniecznością sprawnej realizacji zadań powiatu w zakresie usuwania z drogi i przechowywania pojazdów oraz kosztami wykonania tych usług na obszarze danego powiatu, należy interpretować w ten sposób, że chodzi tu o rzeczywiste, realne koszty, a więc takie, jakie powiat musi ponieść korzystając z usług podmiotu, któremu zleca wykonanie tych zadań i odzwierciedlające poziom cen tych usług na danym obszarze. Nie zamyka to możliwości uwzględnienia w tych opłatach także ewentualnych dodatkowych kosztów związanych z koniecznością sprawnej realizacji tychże zadań lub nawet kosztów, które dopiero wystąpią w roku, w którym te stawki będą obowiązywać (uchwała jest podejmowana w roku poprzedzającym rok, którego dotyczy) – pod warunkiem jednak, że organ potrafi w sposób przekonujący wykazać lub co najmniej oszacować wysokość tych kosztów i że znajdzie to wyraz w uzasadnieniu uchwały. W rozpoznawanej sprawie uzasadnienie zaskarżonej uchwały takiej argumentacji nie dostarcza. W przypadku opłat za usuwanie pojazdów wskazanych w § 1 pkt 1,2,3 Rada ograniczyła się w uzasadnieniu do stwierdzenia, że opłaty przyjęto w wysokości proponowanej przez wykonawcę – co jednak nie znajduje potwierdzenia w tych umowach, natomiast w odniesieniu do opłat za usunięcie pojazdów o dopuszczalnej masie powyżej 7,5 t do 16t i powyżej 16t (§ 1 pkt 5 i 6) oraz opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne (pkt 7) - że przyjęto stawki maksymalne, bez wskazania dlaczego określono je na tym poziomie. W odniesieniu do odstąpienia od usunięcia pojazdów (§ 2) w uzasadnieniu uchwały wskazano jedynie, że wysokość kosztów pozostaje na niezmiennym poziomie – co również nie dostarcza żadnej informacji o tym, co wpłynęło na ukształtowanie takiego właśnie poziomu tych opłat.

Zatem należy zgodzić się z Prokuratorem, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu Dzierżoniowskiego nie uzasadniła należycie ustalenia stawek opłat wskazanych w § 1 pkt 1-3, 5 i 6 (a) w wysokości wyraźnie przekraczającej kwoty wynikające z umów zawartych z wykonawcami tych usług, przez w nieuzasadniony zawyżyła koszty za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie. Tym samym organ nie uwzględnił drugiego z kryteriów, którym powinien się kierować podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. Wysokości opłat wskazanych w pkt 7 (a i b) oraz w § 2 nie uzasadniono w zasadzie w ogóle. W związku z powyższym stwierdzić należy, że stawki przedmiotowych opłat zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z powołanego wyżej przepisu.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w sentencji wyroku.