



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2019 r.

Poz. 592

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 380/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

sędzia WSA Katarzyna Borońska

sędzia WSA Anetta Chołuj
(sprawozdawca)

sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant:

sekretarz sądowy Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu
24 października 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej
we Wrocławiu

na uchwałę Rady Powiatu Górowskiego

z dnia 23 listopada 2017 r., nr XXII/128/2017

w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie z drogi
pojazdu i jego

przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów
powstałych w razie

odstąpienia od usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 23 listopada 2017 roku nr XXII/128/2017 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie z drogi pojazdu i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu Rada Powiatu Górowskiego na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 z późn. zm.) w związku z obwieszczeniem Ministra 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 2017 r. , poz. 772) ustaliła w § 1 wysokość opłat za usunięcie pojazdów z dróg na obszarze Powiatu

Górowskiego i za przechowywanie ich na parkingu strzeżonym oraz wysokość kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia spowodowało powstanie tych kosztów, obowiązujących w 2018 r.

Opłaty ustalono w zależności od rodzaju pojazdu i jego dopuszczalnej masy całkowitej: roweru lub motoroweru – 113 zł, 20 zł, 69 zł, motocykla – 223 zł, 27 zł, 110 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 486 zł, 40 zł, 305 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 606 zł, 52 zł, 380 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 857 zł, 75 zł, 608 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1263 zł, 136 zł, 928 zł, pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – 1537 zł, 200 zł, 1097 zł. W § 2 wskazano, że stawki zostały określone w załączniku i obowiązują od 31 grudnia 2018 r. W § 3 orzeczono o utracie mocy uchwały nr XV/90/2016 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2016 r., poz. 5522). W § 4 wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Górowskiego. W § 5 postanowiono o wejściu w życie uchwały po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, jednak nie wcześniej niż w dniu 1 stycznia 2018 r.

Pismem z dnia 5 lipca 2018 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Złożył skargę na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3, art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm.), zarzucając naruszenie prawa tj. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu delegacji ustawowej określonej w przepisie w/w ustawy, w tym nieuwzględnieniu zapisanego w delegacji kryterium kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Wniósł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że stawki opłat z tytułu usunięcia pojazdu z drogi oraz przechowywania na parkingu zostały wyznaczone na najwyższym dopuszczalnym poziomie, wynikającym z art. 130 ust. 6a-d ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz obwieszczenia Ministra 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 2017 r., poz. 772).

Zarzucił organowi, że podejmując uchwałę nie podjął jakichkolwiek ustaleń w zakresie kosztów czy cen usług dotyczących usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu. W sposób arbitralny przyjął w uchwale stawki maksymalne bez wcześniejszego rozważenia i uwzględnienia kosztów realizacji tego zadania. Tym samym nieuwzględnienie tego czynnika musi być kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa. W ocenie Prokuratora akt prawa miejscowego w zakresie wysokości opłat, zwłaszcza maksymalnych powinien zawierać wyczerpujące uzasadnienie, z którego będzie wynikać jakimi kryteriami kierował się organ ustalając wysokość opłat. Podkreślił, że o tym na jakim poziomie mogą kształtować się koszty usuwania pojazdów z drogi oraz koszty przechowywania ich na strzeżonym parkingu wskazuje umowa z dnia 9 lipca 2015 r. o takie świadczenia zawarta między Starostwem Powiatowym z przedsiębiorcą z której wynika, że podane w umowie ceny usług są znacznie niższe niż te, które przyjęła Rada Powiatu Górowskiego.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu nie zgodziła się z twierdzeniem skargi, że istnieją podstawy prawne do stwierdzenia nieważności uchwały. Organ powołał niesporną treść art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ww obwieszczenia Ministra Finansów i wskazał, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały zastosowano stawki maksymalne, zatem ustalenie tych stawek nie pozostaje w sprzeczności z treścią ww przepisu ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej (...). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2). Stosownie do art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369), dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone

w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, bowiem określa zakres obowiązku ponoszenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów. Dotyczy zatem sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, a przy tym adresatami tej uchwały są osoby określone generalnie, a nie imiennie. Uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Również zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868) organy stanowiące akty prawa miejscowego działać muszą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 12 pkt 11 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260z późn. zm.).

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art. 130 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat za usuwanie pojazdów z dróg i przechowywanie pojazdów na parkingach oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu. Wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu. Wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów nie może przekraczać maksymalnej wysokości stawek kwotowych opłat, ustalonych w art. 130a ust. 6a. Maksymalne stawki opłat ustalone w ust. 6a, obowiązujące w danym roku kalendarzowym ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (art. 130a ust. 6b). Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat, z uwzględnieniem zasady waloryzacji, zaokrąglając je w górę do pełnych złotych (art. 130a ust. 6c).

Minister Finansów ustalił wysokość maksymalnych stawek kwotowych opłat obowiązujących w 2018 r. w obwieszczeniu Ministra 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 parkingach strzeżonych (M.P. z 2017 r., poz. 772), wydanym na podstawie art. 130a ust. 6c Prawa o ruchu drogowym.

Przesłankami materialnoprawnymi, którymi winien kierować się organ samorządu podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym są: konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i przechowywania tych pojazdów na parkingach strzeżonych oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Treść art. 130a ust. 6 wskazuje, że żadne inne przesłanki, poza wymienionymi w tym przepisie, nie mogą wpłynąć na sposób zrealizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma obowiązek wziąć pod uwagę powyższe przesłanki materialnoprawne, co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały. Ustalenie wysokości przedmiotowych opłat powinno być w znacznym stopniu zależne od rzeczywistych kosztów usług odholowania pojazdów i przechowywania ich na parkingach, świadczących przez firmy z danego powiatu. Aby uwzględnić drugą z przesłanek wynikającą z art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym rada powiatu musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Chodzi tu zatem nie o koszty, które powiat ponosi w związku z wykonywaniem zadań usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich na parkingach, ale o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi odholowania i parkowania pojazdów, świadczone przez firmy i inne podmioty na terenie danego powiatu. Dopiero

po ustaleniu tego „parametru” rada powiatu powinna uwzględnić go przy podejmowaniu uchwały określającej wysokość stawek opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie będzie zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, a wysokość przyjętych stawek opłat będzie wynikiem wzięcia pod uwagę wyłącznie powyższych przesłanek.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że Rada Powiatu Górowskiego podejmując z dnia 23 listopada 2017 roku nr XXII/128/2017 w sprawie ustalenia na 2018 r. wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywania na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia naruszyła przepis 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, albowiem przy uchwalaniu tej uchwały nie wzięła pod uwagę jakichkolwiek ustaleń w zakresie kosztów usuwania i przechowywania pojazdów obowiązujących na obszarze powiatu kłodzkiego.

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały oraz skargi nie wynika, aby Rada Powiatu podejmując uchwałę podjęła jakiegokolwiek ustalenia w zakresie kosztów czy cen usług dotyczących usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu. Co więcej w odpowiedzi na skargę wprost wskazuje, że przyjęła stawki w maksymalnej wysokości wynikającej z obwieszczenia Ministra Finansów.

Dodatkowo w uzasadnieniu skargi prokurator wskazał, że o tym na jakim poziomie mogą kształtować się koszty usuwania pojazdów z drogi oraz koszty przechowywania ich na strzeżonym parkingu wskazuje umowa z dnia 9 lipca 2015 r. o takie świadczenia zawarta między Starostwem Powiatowym z przedsiębiorcą z której wynika, że podane w umowie ceny usług są znacznie niższe niż te, które przyjęła Rada Powiatu Górowskiego.

Oznacza to powołane ceny odbiegają od stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi, które Rada Powiatu Górowskiego ustaliła na maksymalnym, dopuszczalnym przez prawo poziomie. W zaskarżonej uchwale w § 1 opłaty ustalono w zależności od rodzaju pojazdu i jego dopuszczalnej masy całkowitej: roweru lub motoroweru – 113 zł, 20 zł, 69 zł, motocykla – 223 zł, 27 zł, 110 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 486 zł, 40 zł, 305 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 606 zł, 52 zł, 380 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 857 zł, 75 zł, 608 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1263 zł, 136 zł, 928 zł, pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – 1537 zł, 200 zł, 1097 zł.

Zatem należy zgodzić się z Prokuratorem Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu, że podejmując uchwałę z dnia 23 listopada 2017 roku nr XXII/128/2017 Rada Powiatu Górowskiego zawyżyła koszty za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie. Z przedstawionej przez Prokuratora informacji dotyczącej umowy wynika, że zaproponowane przez ten podmiot koszty, tak usunięcia pojazdów, jak też ich przechowywania na parkingu strzeżonym są niższe od kosztów ustalonych w zaskarżonej uchwale. Nie było zatem żadnych merytorycznych przesłanek do wprowadzania maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym.

Tym samym organ nie uwzględnił drugiego z kryteriów, którym powinien kierować się podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był bowiem do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowania pojazdu ponoszonych przez powiat, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmy działające na obszarze powiatu. Skoro zatem Rada Powiatu Górowskiego nie dysponowała informacjami na temat tego, jakie są koszty usług usuwania pojazdów z dróg publicznych obszaru powiatu oraz koszty parkowania pojazdów na parkingach strzeżonych (co wynika z treści uzasadnienia uchwały) to podejmując zaskarżoną uchwałę nie mogła uwzględnić przedmiotowych kosztów przy ustalaniu wysokości opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że stawki przedmiotowych opłat zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

Trzeba też zauważyć, że stosownie do art. 130a ust. 5f Prawa o ruchu drogowym starosta może realizować zadania usuwania i przechowywania pojazdów bądź przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub w trybie powierzenia ich wykonywania zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Dla obu przypadków przesłanki ustalania opłat są wspólne, dlatego też ustawodawca w sposób ogólny odwołał się do „kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu”.

W ocenie Sądu, nieuwzględnienie przez organ tych okoliczności przy podejmowaniu uchwały oznacza wadliwe zrealizowanie ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, zwłaszcza gdy rzeczywiste koszty usunięcia i przechowywania pojazdu stosowane przez podmioty zewnętrzne kształtują się na poziomie niższym niż przyjęte w uchwale stawki w maksymalnej wysokości, określone w obwieszczeniu Ministra Finansów.

Wobec tego stwierdzić należy, że Rada Powiatu Górowskiego rażąco naruszyła art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

Wskazane wyżej naruszenie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym spowodowało na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.