



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2019 r.

Poz. 596

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 397/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

specjalista Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu
8 listopada 2018 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej
we Wrocławiu

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 23 listopada 2017 r. nr XLVIII/1126/17

w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg
oraz za ich

przechowywanie na parkingach strzeżonych w 2018 r.

**stwierdza nieważność załącznika numer 1 do zaskarżonej
uchwały.**

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLVIII/1126/17 z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg oraz za ich przechowywanie na parkingach strzeżonych w 2018 r. Rada Miejska Wrocławia na podstawie art. 12 pkt 11 oraz art. 92 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.) w związku z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.) ustaliła w § 1 opłaty za usunięcie pojazdów z dróg oraz za ich przechowywanie na parkingach strzeżonych w wysokości określone w załączniku nr 1. Opłaty ustalono w zależności od rodzaju pojazdu i jego dopuszczalnej masy całkowitej: za usunięcie roweru lub motoroweru – 113 zł, motocykla – 223 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 486 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 606 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 1263 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1263 zł,

pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – 1537 zł. Ustalono też opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu, odpowiednio 20 zł, 27 zł, 40 zł, 52 zł, 75 zł, 136 zł, 200 zł. W § 2 uchwały Rada Miejska ustaliła wysokość kosztów powstałych w wyniku odstąpienia od usunięcia pojazdu, określonych w załączniku nr 2, odpowiednio 50 zł, 100 zł, 200 zł, 280 zł, 400 zł, 600 zł, 750 zł. W § 3 wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Wrocławia. W § 4 orzeczono o wejściu w życie uchwały z dniem 1 stycznia 2018 r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na Uchwałę nr XLVIII/1126/17 z dnia 23 listopada 2017 r. Prokurator Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu (dalej: Prokurator, strona, skarżący) wniósł o stwierdzenie jej nieważności w części § 1, zarzucając naruszenie prawa materialnego z art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym polegające na przekroczeniu granic ustawowego upoważnienia poprzez przyjęcie w § 1 uchwały stawek opłat za usunięcie pojazdów z dróg oraz za ich przechowywanie na parkingach strzeżonych w wysokości przekraczającej koszty ich usuwania i przechowywania na obszarze miasta Wrocławia podczas, gdy powyższy przepis ustawy upoważniając radę powiatu do określenia wysokości tychże opłat, jednocześnie zobowiązał ją do uwzględnienia kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że o tym na jakim poziomie mogą kształtować się koszty usuwania pojazdów z drogi oraz koszty przechowywania ich na strzeżonym parkingu na terenie miasta Wrocławia wskazuje umowa z dnia 1 czerwca 2016 r. o świadczenie usługi kompleksowej polegającej na usuwaniu i przechowywaniu pojazdów usuniętych z dróg znajdujących się na terenie miasta Wrocławia zawarta pomiędzy Gminą Wrocław a zewnętrznym przedsiębiorstwem z której wynika, że zaproponowane tam koszty są znacząco niższe od kosztów ustalonych w zaskarżonej uchwale. Zaskarżona uchwała została podjęta bez przeanalizowania wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności i z pominięciem kryteriów zawartych w upoważnieniu ustawowym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska na podstawie art. 161 § 1 ust.3 p.p.s.a. wniosła o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, ponieważ Rada niebawem zmieni zaskarżoną uchwałę i z dniem wejścia w życie uchwały zmieniającej postępowanie stanie się bezprzedmiotowe.

Następnie pismem z dnia 27 sierpnia 2018 r. Rada Miejska poinformowała, że uchwałą LX/1426/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r. zmieniła zaskarżoną uchwałę w zakresie załącznika Nr 1, której oryginał załączyła.

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.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zaskarżona uchwała była przedmiotem oceny Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który wyrokiem z dnia 3 lipca 2018 r. o sygn. akt III SA/Wr 219/18 stwierdził nieważność załącznika nr 1 do tej uchwały jedynie w zakresie pozycji 5 (wyrok nieprawomocny). Stanowisko tam zaprezentowane podziela skład orzekający w niniejszej sprawie, przyjmując je jako własne.

Odnosząc się do kwestii spornej należy wskazać, że organ nie kwestionuje, że w zaskarżonej uchwale podobnie jak w uchwale dotyczącej stawek 2017 r. uwzględnił w kosztach usuwania pojazdów z drogi wynagrodzenie zatrudnionych pracowników. Sąd w składzie orzekającym nie zgadza się z uwzględnianiem w tych kosztach wynagrodzenia zatrudnionych pracowników.

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 szczególnie 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 stanowiąc 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. 92 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 – dalej: u.s.p.). w związku z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. 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 parkingu 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 z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2017 r., poz. 772), wydanym na podstawie art. 130a ust. 6c Prawa o ruchu drogowym. W obwieszczeniu przewidziano m.in. maksymalną opłatę za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t w wysokości 486 zł.

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. 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.

Z Protokołu sesji Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 listopada 2017 r. wynika, że organ podejmując zaskarżoną uchwałę miał na uwadze oprócz kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów, wynikających bezpośrednio z umowy zawartej z wykonawcą tych usług, wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego także szacunkowe koszty obsługi zadania przez pracowników. Wskazano m.in., że „za usunięcie pojazdu do 3,5 t firma która usuwa pojazdy otrzymuje 300 zł, zatem 186 zł wraz do budżetu. I to są środki, z których po pierwsze pokrywane są etaty, zarówno w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, jak i w Straży Miejskiej Wrocławia.” Organ wskazał też, że przyjęcie stawek maksymalnych za usunięcie i przechowywanie pojazdów nie pokryje wszystkich kosztów związanych z realizacją tego zadania.

Zaprezentowane przez organ stanowisko wskazuje, że organ błędnie zinterpretował przesłanki „kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu” oraz „konieczność sprawnej realizacji zadań”. Niewątpliwie bowiem uwzględnienie przy ustalaniu wysokości opłat szacunkowych kosztów obsługi

zadania przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej oraz pracowników Urzędu Miejskiego wykracza poza przesłanki materialne wymienione w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Przyjęcie, że przesłanki z art. 130a ust. 6 obejmują również „szacunkowe koszty obsługi zadania przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej” oraz „szacunkowe koszty obsługi zadania przez pracowników Urzędu Miejskiego” oznacza wadliwą wykładnię art. 130a ust. 6. Wzięcie pod uwagę tych okoliczności przy podejmowaniu uchwały oznacza wadliwe zrealizowanie ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, zwłaszcza gdy uwzględni się, że rzeczywiste koszty usunięcia pojazdu ustalone na 2017 r. w umowie z podmiotem zewnętrznym kształtują się na poziomie niższym niż przyjęte w uchwale stawki w maksymalnej wysokości, określone w obwieszczeniu Ministra Finansów. Przesłanki wymienione w art. 130a ust. 6 nie upoważniają bowiem do obciążania obywateli częścią szacunkowych kosztów funkcjonowania Straży Miejskiej i Urzędu Miejskiego. W pojęciu „kosztów usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu” nie mieszczą się szacunkowe koszty obsługi zdarzenia przez Straż Miejską i pracowników Urzędu Miejskiego. Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia pojazdu ponoszonych przez powiat, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę zewnętrzną na podstawie umowy zawartej z organem. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1916/16 „zapewnienie jak najwyższych wpływów do budżetu Miasta (...) wykracza poza przesłanki materialne wymienione w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym”.

W ocenie Sądu w sytuacji świadczenia usług usuwania i przechowywania pojazdów przez podmiot zewnętrzny należy wziąć pod uwagę koszty ponoszone z tego tytułu przez organ na rzecz tego podmiotu. Należy bowiem zauważyć, że umowa z tym podmiotem została zawarta w wyniku przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Ceny zaproponowane przez podmiot zewnętrzny, wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego stanowią ceny rynkowe, obowiązujące na obszarze danego powiatu. 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 tym miejscu należy zauważyć, że pismem z dnia 27 sierpnia 2018 r. Rada Miejska poinformowała, że uchwałą LX/1426/18 z dnia 23 sierpnia 2018 r. zmieniła zaskarżoną uchwałę, w zakresie wysokości stawek opłat zawartych w Załączniku nr 1. Wydanie uchwały zmieniającej nie powoduje jednak – wbrew twierdzeniom odpowiedzi na skargę - bezprzedmiotowości postępowania sądowego.

Wskazane wyżej naruszenie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym spowodowało nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. Załącznika nr 1 do uchwały o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.