



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 lipca 2020 r.

Poz. 4250

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 862/17**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 14 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

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

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III Halina  
Roslan

**po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 14 lutego 2018 r.**  
**sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu**  
**na § 1 pkt 1-7 uchwały Rady Powiatu Milickiego**  
**z dnia 24 listopada 2016 r. nr XXIII/91/2016**  
**w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego**  
**z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu**  
**na rok 2017**

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XXIII/91/2016 z dnia 24 listopada 2016 r. Rada Powiatu Milickiego, działając na podstawie art. 40 ust. 1 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm. – dalej: u.s.p.) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm. – dalej: p.r.d.), , ustaliła wysokość opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingach strzeżonych oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu w 2017 roku.

Według § 1 uchwały, wysokość opłat za usuwanie pojazdów z dróg wynosiła odpowiednio za:

- 1) rower lub motorower: za usunięcie - 110 zł, za każdą dobą przechowywania – 18 zł;
- 2) motocykl: za usunięcie - 200 zł, za każdą dobą przechowywania - 22 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: za usunięcie - 440 zł, za każdą dobą przechowywania – 33 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t: za usunięcie - 550 zł, za każdą dobą przechowywania – 45 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t: za usunięcie - 780 zł, za każdą dobą przechowywania – 65 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: za usunięcie - 1 150 zł, za każdą dobą przechowywania – 120 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: za usunięcie - 1 400 zł, za każdą dobą przechowywania - 180 zł.

W § 2 ustalono wysokość stawek kosztów powstałych przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie jego usuwania, w przypadku wskazanym w art. 130a ust. 2a p.r.d. w następującej wysokości:

- 1) rower lub motorower – 62 zł;
- 2) motocykl -123 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 220 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 275 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 390 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 615 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne -700 zł.

W § 3 postanowiono o utracie mocy przez poprzednio obowiązującą w tym samym zakresie uchwałę Rady Powiatu Milickiego z dnia 26 listopada 2015 r., nr X/51/2015. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu Milickiego (§ 4).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Prokurator Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu zaskarżył powyższą uchwałę w części obejmującej § 1 pkt 1-7 zarzucając, że została ona wydana z naruszeniem art. 130a ust. 6 p.r.d. poprzez przyjęcie stawek opłat za usunięcie i za przechowywanie pojazdów w wysokości przekraczającej koszty ich usuwania i przechowywania na obszarze powiatu oraz wniósł o stwierdzenie nieważności tejże uchwały.

W uzasadnieniu skargi podniesiono między innymi, że stawki opłat z tytułu usunięcia pojazdu z drogi i przechowywania go na parkingu strzeżonym zostały ustalone z przekroczeniem zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 130a ust. 6 p.r.d., bowiem wbrew kryteriom wynikającym z tego przepisu nie uwzględniają one z jednej strony konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi, z drugiej - kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (rzeczywistych kosztów). Dalej Prokurator wskazał, że o tym, jak mogą się kształtować się koszty usuwania pojazdów z drogi oraz koszty przechowywania ich na strzeżonym parkingu w Powiecie Milickim wskazuje umowa z dnia 19 lipca 2016 r. do której zresztą odwołuje się uzasadnienie do projektu uchwały), a w której określono wysokość wynagrodzenia przedsiębiorcy za świadczenie usług w zakresie usuwania pojazdów

i przechowywania ich na parkingu. Podane w umowie ceny usług, są znacznie niższe, niż te które przyjęła Rada Powiatu w uchwale. Przykładowo, jeśli przedsiębiorca świadczoną na rzecz powiatu usługę w postaci przechowywania samochodu o masie do 3,5 ton wycenia na kwotę 18,50 zł., to adresat uchwały zobowiązany zostanie do zapłaty 33 zł. (178%), cena usługi przedsiębiorcy za przechowywanie pojazdu o masie 3,5-7,5 ton wynosi 18.45zł., a rady powiatu 45 zł. (243%), cena usługi przedsiębiorcy za odholowanie pojazdu o masie do 3,5 ton wynosi 258 zł a rady powiatu 440 zł. (170%), cena usługi przedsiębiorcy za przechowywanie pojazdu o masie 7,5 ton-16 ton wynosi 30,75 zł, natomiast stawka rady powiatu jest ponad dwukrotnie wyższa i wynosi 65 zł. (211%). Należy przy tym zauważyć, że określona w umowie wysokość wynagrodzenia przedsiębiorcy za świadczone na rzecz powiatu usługi, obejmuje również zysk.

Oznacza to, zdaniem Prokuratora, że przyjęte w uchwale Rady Powiatu stawki opłat są rażąco zawyżone i nie mają żadnej łączności z kosztami. Podkreślono w skardze, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2017r. sygn. akt I OSK 1916/16 (LEX nr 2203389). uchylając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 kwietnia 2016 r., stwierdził, że odczytanie treści art. 130a ust. 6a Prawa o ruchu drogowym w ten sposób, że obejmuje on również przesłankę zapewnienia wpływu dochodu do budżetu, jest wykładnią wadliwą. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 sierpnia 2017r. sygn. III SA/Wr 410/17 (LEX nr 2352432).

Odpowiadając na skargę Rada Powiatu Milickiego wniosła o jej oddalenie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego, jakim jest uchwała nr XXIII/91/2016 z dnia 24 listopada 2016 r., ustalająca wysokość opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingach strzeżonych oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu w 2017 roku.

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. Podobnie według art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814) organy stanowiąc akty prawa miejscowego działać muszą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania. Stosownie do art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna.

Oceniając w świetle powyższego legalność zaskarżonej uchwały Sąd podziela stanowisko i argumentację Prokuratora co do tego, że zaskarżona uchwała narusza art. 130a ust. 6 p.r.d.

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 2017 r. została określona w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2017 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016 r., poz. 778).

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). Brak natomiast umotywowania uchwalenia w/w stawek (kosztów) na poziomie zbliżonym do stawek maksymalnych, a jednocześnie znacznie odbiegającym od stawek stosowanych przez podmioty wykonujące takie czynności przez w kontekście określonych kryteriów ustawowych (co miało miejsce w skarżonej uchwale) nosi niewątpliwie cechę arbitralności i nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiących prawo.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że wydając skarżoną uchwałę, Rada Powiatu Milickiego naruszyła w/w przepis art. 130a ust. 6 p.r.d., bowiem treść zarówno uchwały, jak i uzasadnienia do jej projektu nie potwierdzają, że przy ustalaniu stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdów uwzględniono przywołane kryteria.

Podkreślenia w pierwszej kolejności wymaga, że kontrola, czy rada powiatu ustalając stawki, o jakich mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d. kieruje się rzeczywiście wskazanymi tam kryteriami, możliwa jest przede wszystkim w oparciu o uzasadnienie uchwały lub dokumentację, na podstawie której została podjęta. Jakkolwiek przepisy nie nakładają na organ samorządu wprost obowiązku sporządzenia takiego uzasadnienia, to stanowi ono podstawową informację o motywach i przesłankach stojących za podjęciem uchwały o takiej, a nie innej treści. W rozpoznawanej sprawie do uchwały dołączono uzasadnienie do jej projektu. W ww. uzasadnieniu projektu zaskarżonej uchwały powołano się co prawda na przeprowadzenie „analizy kosztów usuwania i przechowywania pojazdów, wysokości cen jednostkowych dla jednostki świadczącej te usługi zawartych w obowiązującej na terenie Powiatu Milickiego umowie z dnia 19 lipca 2016 r.”, jednak za powyższym stwierdzeniem nie idzie żadne odniesienie się do pozyskanych danych, poczynionych ustaleń czy wyników tychże analiz, natomiast z przykładów wskazanych przez wnoszącego skargę Prokuratora, a dotyczących tej samej umowy z dnia 19 lipca 2016 r. (zawartej przez Powiat Milicki z przedsiębiorcą Transport Drogowy –

Pomoc Drogowa) wynika, że stawki przyjęte w uchwale znacząco przewyższają stawki stosowane przez tego przedsiębiorcę za usługi usunięcia i przechowywania pojazdu. Wobec zatem niewskazania przez lokalnego ustawodawcę w uchwale konkretnych danych i opartej na nich argumentacji, która wyjaśniałaby zasadność przyjętych przez Radę Powiatu stawek i odnosiła je do przywołanych wyżej kryteriów wynikających z art. 130a ust. 6 p.r.d., nie sposób przyjąć, że wynikającej z zaskarżonej uchwały stawki za czynności usunięcia z drogi i przechowywania pojazdów na parkingu, znacząco wyższe od stosowanych przez tego samego przedsiębiorcę, na tym samym terenie – i co więcej – na podstawie zawartej z Powiatem umowy - odpowiadają rzeczywistym kosztom usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze Powiatu Milickiego, przy uwzględnieniu konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi.

Za całkowicie niedozwolone w świetle granic upoważnienia wynikającego z art. 130a ust. 6 p.r.d. należy uznać ustalanie wysokości stawek w oparciu o jakiekolwiek dodatkowe kryteria – takie jak powołane przez Radę Powiatu w uzasadnieniu projektu do uchwały argumenty odnoszące się do poziomu zamożności mieszkańców, czy podniesione na rozprawie przez pełnomocnika Powiatu, wskazujące na konieczność uwzględnienia w tych stawkach szeregu kalkulacji, biorących pod uwagę m.in. koszty materiałowe i osobowe, takie jak koszty pracy pracowników Starostwa, niepokryte środkami przekazanymi z budżetu. Nie tylko powyższe elementy kalkulacyjne nie odpowiadają kryteriom wynikającym z art. 130a ust. 6 p.r.d., prowadząc przez ich zastosowanie tym samym do nieuzasadnionego rozszerzenia uprawnień ustawodawcy lokalnego, ale także powodują bezprawne obciążenie mieszkańców Powiatu kosztami działania organu tj. Starostwa Powiatowego. Usuwanie z drogi pojazdów i ich przechowywanie jest zadaniem Powiatu, realizowanym przez pracowników Starostwa, których koszty zatrudnienia ponosi Powiat, niezależnie od tego, jakie czynności wykonują oni w ramach swoich obowiązków wynikających ze stosunku pracy. „Obsługa administracyjna” do kosztów której odwołuje się Rada Powiatu w uchwale o przekazaniu skargi Prokuratora do tut. Sądu, jest realizowana przez pracowników Starostwa właśnie w ramach ich obowiązków służbowych i nie można uznać za dopuszczalne uczynienie jej dodatkowym, ponadnormatywnym kryterium ustalania wysokości stawek, o jakich mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d.

Odnosząc się natomiast do zawartych w uzasadnieniu projektu uchwały argumentów, że przyjęte przez Radę Powiatu stawki opłat nie są wyższe od kwot maksymalnych określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r., Sąd zauważa, że ograniczenie górnej wysokości stawek nie oznacza, że Rada ma dowolność w ustaleniu ich, o ile nie przekroczą one maksymalnego poziomu. Każdorazowo bowiem, oceniając prawidłowość wykonania przez radę powiatu upoważnienia zawartego w art. 130a ust. 6 p.r.d. należy badać, czy uchwalone stawki, bez względu na ich wysokość, uwzględniają wskazane wyżej kryteria: przymusu prawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

Reasumując, Sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie treść uchwały i załączonego uzasadnienia do jej projektu nie wskazuje na zastosowanie w sprawie kryteriów ustawowych określonych w art. 130a ust. 6 u.p.r.d., co z kolei uzasadnia wniosek, że w tym wypadku rada wykroczyła poza delegację ustawową. To zaś stanowi istotne naruszenie procedury podejmowania uchwał. Naruszenie to trzeba - w ocenie Sądu - kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 130a ust. 6 u.p.r.d., jak i art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Daje to podstawę do stwierdzenia nieważności aktu.

W tym miejscu podkreślić wypada, że w ślad za stwierdzeniem nieważności wskazanego w skardze § 1 uchwały konsekwentnie należało wyeliminować z obrotu prawnego także § 2 (przesłanki ustalania kosztów są dla obu przypadków wspólne), jak również § 3 – 5 zaskarżonej uchwały, ich pozostawienie czyni bowiem uchwałę kadłubową i nienadającą się do stosowania.

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