



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 maja 2019 r.

Poz. 5086

WYROK NR IV SA/PO 1196/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 13 marca 2019 r.

w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1196/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Powiatu Krotoszyńskiego

z dnia 24 listopada 2017 r. nr XL/265/17

w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały

Sygn. akt IV SA/Po 1196/18

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2017 r. Rada Powiatu Krotoszyńskiego (dalej też jako „Rada Powiatu”) – wskazując w podstawie prawnej na art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868; dalej w skrócie „u.s.p.”) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260; dalej w skrócie „p.r.d.”) – podjęła uchwałę nr XL/265/17 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym (zwaną też dalej „Uchwałą”).

W § 1 uchwały Rada Powiatu ustaliła opłaty za usunięcie pojazdów z drogi. W § 2 Rada Powiatu ustaliła wysokość opłat za 1 dobę przechowania pojazdu na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę. Opłatę nalicza się za każdą rozpoczętą dobę przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym (§ 2 ust. 2). W § 4 wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Krotoszyńskiego. W § 5 postanowiono o wejściu w życie uchwały po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Skargę na powyższą uchwałę wywiódł do Sądu Prokurator Rejonowy w Ostrowie Wielkopolskim zarzucając jej istotne naruszenie prawa, tj. art. 130a ust. 6 u.p.r. oraz obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 roku maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym (M.P. z 2017 r., poz. 772) polegające na ustaleniu stawek za usuwanie pojazdów w wysokości przekraczającej faktycznie ponoszone przez Powiat Krotoszyński koszty usuwania pojazdów oraz ustalenie, że opłaty za przechowywanie pojazdu nalicza się za każdą rozpoczętą dobę przechowywania go na parkingu strzeżonym.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Rada Powiatu Krotoszyńskiego, wydając zaskarżoną uchwałę, naruszyła art. 130 ust. 6 p.r.d. poprzez nieuwzględnienie wskazanych w nim kryteriów, i ustaliła opłaty za usuwanie pojazdów w kwotach wyższych niż faktyczne koszty podnoszone na terenie powiatu. W chwili wydania uchwały na terenie Powiatu Krotoszyńskiego usługę holowania pojazdów w określonym w niej zakresie wykonywała na podstawie umowy z dnia 17 października 2016 r. firma Mechanika Pojazdowa, Blacharstwo-Lakiernictwo, Naprawa Silników, Transport Waldemar Florkowski z siedzibą w Krotoszynie.

W Załączniku Nr 6 do wskazanej umowy, w wersji ustalonej aneksem z 10 kwietnia 2017 r., ustalono wynagrodzenie wykonawcy usługi za usunięcie pojazdów. Tymczasem w zaskarżonej uchwale stawki ustalone zostały w kwotach znacznie wyższych

Prokurator podkreślił, że zestawienie wysokości opłat ustalonych w uchwale i umowie zawartej przez Powiat Krotoszyński wskazuje na znaczne różnice, przy czym pobierane opłaty są znacznie wyższe aniżeli faktyczne koszty holowania pojazdów określonej kategorii (np. w przypadku motocykli koszt faktyczny to 180 zł, a ustalona opłata to 223 zł; w przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 do 16 ton - koszt rzeczywisty to 800 zł, a ustalona opłata to 857 zł, itd.).

Różnice te są jeszcze bardziej widoczne w odniesieniu do opłat za przechowywanie pojazdów - w umowie koszt przechowywania rowerów i motorowerów to 14 zł za dobę, natomiast w uchwale to 20 zł za dobę, rzeczywisty koszt przechowywania pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16t to 120 zł, natomiast w uchwale to 136 zł itp.

Skarżący wskazał, że nie kwestionuje udzielonej przez ustawodawcę radzie powiatu pewnej swobody w ustalaniu stawek opłat za usuwanie pojazdów z drogi, co jednak nie oznacza pełnej dowolności w tym zakresie. Zakres swobody rady wyznaczony jest przepisem art. 130a ust. 6 ustawy, w którym ustawodawca jednoznacznie wskazał przesłanki, jakimi powinien kierować się ten organ przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały.

W ocenie Prokuratora, prawidłowa wykładnia przesłanki „kosztów usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu” oznacza wzięcie pod uwagę rzeczywistych kosztów usług holowania pojazdów, które kształtują się w powiecie, a nie szeroko rozumianych kosztów ponoszonych przez powiat w związku z usuwaniem pojazdów z dróg, w tym w szczególności kosztów zatrudnienia przez powiat urzędników zajmujących się organizacją i wykonaniem tego zadania gminy. Prawidłowe wykonanie zadania nałożonego na powiat w zakresie obowiązku usuwania pojazdów z dróg nie może stanowić dla powiatu źródła dodatkowego dochodu, a niewątpliwie taki wniosek można wysnuć na podstawie zestawienia stawek za holowanie i parkowanie pojazdów ustalonych w zaskarżonej uchwale z rzeczywistymi kosztami ponoszonymi przez gminę we wskazanym zakresie, wynikającymi z obowiązującej na terenie powiatu w roku 2018 umowy.

Zdaniem Skarżącego uzasadnienie uchwały winno wskazywać szczegółowe kryteria, które zostały wzięte pod uwagę przy ustalaniu stawek za holowanie i parkowanie pojazdów, w tym dokładną analizę i kalkulację ekonomiczną faktycznie ponoszonych przez powiat kosztów. Dane zawarte w uzasadnieniu winny pozwolić na ocenę, czy uchwałodawca nie wykroczył poza granice ustawowego upoważnienia oraz czy przy ustalaniu opłat kierował się również kryteriami innymi niż te wskazane w ustawie. Lakoniczne uzasadnienie zaskarżonej uchwały przesłanek tych nie spełnia.

W ocenie Prokuratora również § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały zawiera uregulowanie pozaustawowe. W przepisie tym uchwalono, że "wysokość opłaty w złotych za każdą rozpoczętą dobę przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym", co nie odpowiada treści przepisu prawa - art. 130a ust 6 u.p.r. Wbrew treści uchwały we wskazanym zakresie przywołany przepis stanowi o opłacie "za każdą dobę" nie zaś, jak uchwalono, "za każdą rozpoczętą dobę".

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Krotoszyńskiego wniosła o jej oddalenie. W ocenie organu podjęcie przedmiotowej uchwały było poprzedzone bardzo wnikliwą analizą wszystkich kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu, ale także uwzględniano konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2 artykułu 130a ww. ustawy. Nie można przy tym zgodzić się z zarzutem skarżącego, że określenie stawek opłat, które nastąpiło w skarżonej uchwale, było arbitralne i dowolne, pomijało rzeczywiste koszty realizacji zadania i prowadzi w istocie do powstania dochodu po stronie powiatu.

Nie zasługuje również w ocenie organu na uwzględnienie drugi zarzut skargi, bowiem podmiot przechowujący pojazd już od momentu jego przewiezienia na miejsce przechowywania ponosi koszty, a gdyby właściciel odebrał pojazd przed upływem doby, firma poniosłaby stratę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Stosownie do 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.

Z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że akty prawa miejscowego są źródłem 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.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

Stosownie do art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami. Z kolei art. 40 ust. 1 u.s.p. stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Zgodnie z art. 130a ust. 6 u.p.r. rada powiatu ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi oraz opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz wysokość kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. 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 Rozwoju i Finansów ustalił wysokość maksymalnych stawek kwotowych opłat obowiązujących w 2018 r. w obwieszczeniu 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).

Jak wynika z art. 130a ust. 6 p.r.d. przesłankami kształtującymi treść uchwały podejmowanej na jego podstawie są:

- 1) konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz
- 2) koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

Sposób realizowania upoważnienia ustawowego zdeterminowany jest z kolei obowiązkiem wzięcia pod uwagę powyższych przesłanek, przy czym kategorię brzmienie art. 130 ust. 6 ustawy wskazuje z jednej strony, że żadne inne przesłanki nie mogą determinować sposobu zrealizowania upoważnienia ustawowego w nim zawartego, a z drugiej strony wpływ tych przesłanek na ostateczne rozstrzygnięcie wyznaczony jest obowiązkiem ich wzięcia pod uwagę. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi będzie zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść zostanie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz kosztami usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, a wybór wysokości przyjętych stawek w granicach wyznaczonych treścią art. 130 ust. 6a-6d ustawy będzie wynikiem wzięcia "pod uwagę" wyłącznie powyższych przesłanek (por. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1919/16).

Zgodzić się należy ze Skarżącym, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały nie uwzględniono drugiej z przesłanek, tj. kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. W przypadku drugiej przesłanki chodzi o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobierane przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi komercyjnie na terenie powiatu (por. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1919/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. III SA/Wr 686/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 września 2017 r., sygn. III SA/Łd 690/17 dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych- www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

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 p.r.d.

Ustalenie stawek opłaty powinno zatem zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, z uwzględnieniem wysokości kosztów ponoszonych na rzecz podmiotów zewnętrznych aby ustrzec się od zarzutu, że wysokość stawek została ustalona arbitralnie z pominięciem ustawowych kryteriów- por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 856/17 (LEX 2454492).

Rada Powiatu Krotoszyńskiego podejmując uchwałę z 24 listopada 2017 r. nr XL/265/17 naruszyła art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, albowiem przy podejmowaniu tej uchwały nie wzięła pod uwagę jakichkolwiek danych dotyczących kosztów usuwania i przechowywania pojazdów obowiązujących na obszarze powiatu krotoszyńskiego. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika bowiem, aby organ podejmując uchwałę dysponował jakimikolwiek informacjami w zakresie kosztów czy cen usług dotyczących usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu. Nie ma również żadnego zapisu, z którego wynikałoby, że przed podjęciem uchwały rada dysponowała danymi dotyczącymi cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobieranych przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi komercyjnie na terenie powiatu. Powyższe potwierdza tylko, że rada nie dysponowała danymi dotyczącymi cen obowiązujących na terenie powiatu za usługi usuwania i przechowywania pojazdów, co oznacza, że rację ma skarżący prokurator, że okoliczności tej nie mogła uwzględnić podejmując zaskarżoną uchwałę.

Okoliczności te potwierdza także dobitnie uzasadnienie projektu uchwały, w którym nie podano motywów przyjęcia stawek opłat w takiej, a nie innej wysokości, a zatem brak w nim odzwierciedlenia dokonania rzetelnej analizy ustawowych przesłanek ustalenia spornych opłat uwzględniającej wytyczne ustawodawcy.

Wskazano w nim jedynie, że przy ustalaniu wysokości opłat Rada brała pod uwagę maksymalną wysokość stawek obowiązujących w roku 2018 ustaloną przez Ministra Rozwoju i Finansów w Obwieszczeniu z 3 sierpnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, a wysokość stawek związana jest z realną ceną usług usuwania i przechowywania pojazdów na terenie Powiatu Krotoszyńskiego. W żaden sposób nie odniesiono się natomiast do rzeczywistych kosztów usuwania pojazdów, wynikających wprost z umów obowiązujących od 1 stycznia 2017r. do 31 grudnia 2019 r. Wobec nie wskazania w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały jakichkolwiek kryteriów, którymi kierowała się Rada przy ustalaniu wysokości opłat, trudno jednoznacznie ustalić, czy i jakie inne okoliczności, obok stawek ustalonych we wskazanej umowie, były brane pod uwagę przez organ samorządu przy ustalaniu stawek przyjętych w uchwale.

Co istotne natomiast, w chwili wydania uchwały na terenie Powiatu Krotoszyńskiego usługę holowania pojazdów w określonym w niej zakresie wykonywała na podstawie umowy z dnia 17 października 2016 r. firma Mechanika Pojazdowa, Blacharstwo-Lakiernictwo, Naprawa Silników, Transport Waldemar Florkowski z siedzibą w Krotoszynie. W Załączniku Nr 6 do wskazanej umowy, w wersji ustalonej aneksem z 10 kwietnia 2017 r., ustalono wynagrodzenie wykonawcy usługi za usunięcie i przechowywanie pojazdów. Wynikające z umowy koszty usunięcia pojazdu i jego przechowywania na parkingu są znacznie niższe od tych uchwalonych przez Radę Powiatu Krotoszyńskiego.

Nawet jeśliby przyjąć, jak twierdzi organ, że stawki określone w umowie są stawkami netto, to pomimo, iż doliczy się do nich podatek VAT w wysokości 23% nadal są znacznie niższe od stawek wskazanych w ustawie. Ponadto ani z umowy, ani z zaskarżonej uchwały nie wynika czy stawki w nich wskazane są stawkami netto czy brutto.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, iż organ nie uwzględnił drugiego z kryteriów, którym powinien się kierować podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był bowiem do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowania pojazdów, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę zewnętrzną na podstawie umowy zawartej z organem. 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.

Sąd podziela również stanowisko Prokuratora, że istotnym naruszeniem prawa przy podjęciu kwestionowanej uchwały było przyjęcie, że opłata za przechowywanie pojazdu na strzeżonym parkingu jest pobierana za każdą rozpoczętą dobę przechowywania. Ustawodawca przewidział bowiem naliczanie opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu (vide: brzmienie ust. 6 a art. 130 a ustawy Prawo o ruchu drogowym), co należy rozumieć za każdą pełną dobę, a nie za dobę rozpoczętą. Rada powiatu nie została upoważniona do ustalania odmiennych zasad naliczania opłat i kosztów niż to wynika z ustawy. Wskazane wyżej naruszenie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, stanowi istotne naruszenie prawa.

W reasumpcji, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Asesor sądowy WSA
(-) Maria Grzymisławska-Cybulska