



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2018 r.

Poz. 2225

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 739/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski (sprawozdawca)
Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska

Protokolant

specjalista Katarzyna Jastrzębska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 13 grudnia 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy
na uchwałę Rady Powiatu w Świdnicy
z dnia 26 października 2016 r. nr XXV/195/2016
w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów oraz
wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Rada Powiatu w Świdnicy (dalej: Rada Powiatu) - działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm. - dalej: u.s.p.) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. - dalej: u.P.r.d.) - podjęła 26 października 2016 r. uchwałę nr XXV/195/2016 "w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu". W uchwale ustalono wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi (§ 1) oraz wysokość stawek kwotowych kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji spowodowało powstanie tych kosztów (§ 2). W § 3 uchwalono, że opłatę za usunięcie oraz koszt odstąpienia od usunięcia pobiera się w pełnej wysokości, bez względu na odległość, jaką przebył pojazd wykonujący dyspozycję usunięcia (ust. 1) oraz że opłatę za przechowywanie oblicza się za każdą rozpoczętą dobę przechowywania (ust. 2).

W uzasadnieniu uchwały podano, że - zgodnie z art. 130a u.P.r.d. - usuwanie pojazdów i prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2, należy do zadań własnych powiatu. Wskazano, że art. 130a ust. 6 u.P.r.d. zawiera delegację dla Rady Powiatu do określenia corocznie wysokości opłat za usuwanie pojazdów z drogi, przechowywanie ich na parkingu strzeżonym i określenia wysokości kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia, a następnie odstąpienia od usunięcia pojazdu (opłaty stanowią dochód własny powiatu). Zauważono, że ustawodawca określił jednocześnie maksymalne wysokości stawek kwotowych powyższych opłat, które 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. Poinformowano, że obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. ogłoszone zostały - obowiązujące w 2017 r. - maksymalne stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016 r., poz. 778 - dalej: obwieszczenie MF). Wywiedziono, że proponowana wysokość stawek kwotowych równa jest maksymalnej wielkości określonej przez normodawcę, bowiem opłaty te będą dotyczyć osób, które naruszają przepisy i swoim postępowaniem utrudniają ruch lub stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu lub właścicieli pojazdów uszkodzonych w wypadkach i kolizjach drogowych. Stwierdzono, że stan techniczny takich pojazdów i nieodpowiedzialność właścicieli powoduje, że nie są one odbierane z parkingu, co skutkuje tym, że po upływie 3 miesięcy zachodzi konieczność wszczęcia procedury ich przepadku na rzecz powiatu. Dodano, że koszty postępowania sądowego, orzekającego przepadek pojazdu na rzecz powiatu i dalszego postępowania z pojazdem (ocena biegłego, procedura licytacji lub zniszczenia) stanowiąc będą wydatki powiatu w znacznej wysokości. Przyjęto, że zasadne jest pokrywanie tych kosztów z dochodu powiatu uzyskanego w ramach opłat za usuwanie i przechowywanie innych pojazdów.

Pismem z 11 września 2017 r., Prokurator Rejonowy w Świdnicy (dalej: Prokurator) wniósł na w/w uchwałę skargę. Zarzucił:

1/ istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 130a ust. 6 u.P.r.d. przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że ustalenie wysokości opłat za usunięcie pojazdu może następować przy uwzględnieniu:

a/ kryterium podmiotowego, tj. kategorii osób, które naruszają przepisy i swoim postępowaniem utrudniają ruch lub stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu lub właścicieli pojazdów uszkodzonych w wypadkach i kolizjach drogowych;

b/ okoliczności związanych z kosztami powstałymi po (prawomocnym) zakończeniu postępowania sądowego w sprawie o przepadek pojazdu (koszty te ponosi powiat, jako właściciel pojazdu);

2/ przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 130a ust. 6 u.P.r.d., w zakresie kryteriów stanowiących podstawę do ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu, tj. uwzględnienie innych okoliczności niż konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2 w/w przepisu oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu;

3/ pominięcie przy wydawaniu uchwały rzeczywistych kosztów usług odholowania pojazdów i przechowywania ich na parkingach świadczonych przez przedsiębiorstwa z powiatu (brak w uzasadnieniu

uchwały analizy porównawczej odnoszącej się do wysokości kosztów występujących na obszarze powiatu w tym zakresie i odniesienia ich do wysokości opłat przyjętych w zaskarżonej uchwale);

4/ nieuwzględnienie przesłanki związanej z (rzeczywistymi) kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu przy uchwalaniu § 3 ust. 1 skarżonej uchwały, zgodnie z którym opłatę za usunięcie oraz koszt odstąpienia od usunięcia pobiera się w pełnej wysokości, bez względu na odległość jaką przebył pojazd wykonujący dyspozycję usunięcia (w/w odległość może istotnie wpływać na wysokość kosztów poniesionych przez powiat w konkretnym przypadku);

5/ brak uzasadnienia uchwały w zakresie dotyczącym wysokości opłat w sytuacji odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi (art. 130a ust. 2 u.P.r.d.), co skutkuje brakiem możliwości dokonania weryfikacji przyjętych w tym zakresie kryteriów.

Tak stawiając zarzuty, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały.

Uzasadził swoje stanowisko w sprawie.

W odpowiedzi na skargę, Rada Powiatu wniosła o oddalenie skargi w całości. Podała w wątpliwość zachowanie przez Prokuratora terminu do wniesienia skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 2017 r., poz. 1369 ze zm. - 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.

Na wstępie Sąd zauważa, że skarżąc uchwałę (akt prawa miejscowego - art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) Prokurator nie był ograniczony terminem sześciu miesięcy. Wynika to z przepisów art. 53 § 2a i § 3 zd. 2 w zw. z art. 52 § 2 p.p.s.a. Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego, tj. uchwała "w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu", od której nie przewidziano środków zaskarżenia w postępowaniu przed właściwym w sprawie organem (w postaci zażalenia, odwołania, ponaglenia).

W myśl art. 12 pkt 11 u.s.p., do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

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.

Z treści art. 130a ust. 6 u.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 u.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 u.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 u.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).

Wydając skarżoną uchwałę, Rada Powiatu naruszyła w/w przepis przez: z jednej strony, nieuwzględnienie wymienionych tam kryteriów; z drugiej strony, przyjęcie przy ustalaniu wysokości spornych opłat (kosztów) kryteriów pozaustawowych. Z akt sprawy i treści skarżonej uchwały nie wynika, aby przywołane kryteria, które ustawodawca nakazał uwzględnić Radzie Powiatu przyznając jej kompetencję prawodawczą w omawianym zakresie, stanowiły przedmiot jakiegokolwiek analizy. Przyjęte natomiast przez Radę Powiatu dla ustanowienia stawek maksymalnych spornych opłat (kosztów) kryteria, tj.: 1) fakt, że opłaty te będą dotyczyć osób, które naruszają przepisy i swoim postępowaniem utrudniają ruch lub stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu lub właścicieli pojazdów uszkodzonych w wypadkach i kolizjach drogowych (kryterium podmiotowe); 2) stan techniczny takich pojazdów oraz nieodpowiedzialność właścicieli powoduje, że nie są one odbierane z parkingu, co skutkuje tym, że po upływie 3 miesięcy zachodzi konieczność wszczęcia procedury ich przepadku na rzecz powiatu; 3) koszty postępowania sądowego orzekającego przepadek pojazdu na rzecz powiatu i dalszego postępowania z pojazdem (ocena biegłego skarbowego, procedura licytacji lub zniszczenia) stanowiąc będą wydatki powiatu w znacznej wysokości, wykraczają poza kryteria ustawowe (a co za tym idzie, poza delegację ustawową), określone w art. 130a ust. 6 u.P.r.d.

Zgodnie 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 stawek maksymalnych 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 te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, wskazać należy, o czym wspomniano wyżej, że analiza treści zaskarżonej uchwały potwierdza brak odpowiedniego uzasadnienia co do zastosowania stawek maksymalnych opłat (kosztów). 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.

Tym samym, należy uznać, że Rada Powiatu - przyjmując w § 1 zaskarżonej uchwały stawki opłat w maksymalnej wysokości, określonej w obwieszczeniu MF (w § 2 także stawki kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu w wysokości 50% stawek maksymalnych) bez uwzględnienia przesłanek dookreślonych w art. 130a ust. 6 u.P.r.d. - istotnie naruszyła prawo.

W tym miejscu podkreślić wypada, że 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 u.P.r.d. 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 z treści uchwały.

Zauważyć dodatkowo trzeba, że brak jest konkretnego uzasadnienia uchwały w zakresie dotyczącym wysokości opłat w sytuacji odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi (art. 130a ust. 2a u.P.r.d.), co skutkuje brakiem możliwości dokonania weryfikacji przyjętych w tym zakresie kryteriów.

Konsekwentnie - z argumentacją j/w (brak prawidłowego uzasadnienia, nieuwzględnienie rzeczywistych kosztów) - ocenić trzeba, że także § 3 ust. 1 skarżonej uchwały, zgodnie z którym opłatę za usunięcie oraz koszt odstąpienia od usunięcia pobiera się w pełnej wysokości, bez względu na odległość, jaką przebył

pojazd wykonujący dyspozycję usunięcia (ust. 1), istotnie narusza art. 130a ust. 6 u.P.r.d. Trafnie wywodzi Prokurator, że odległość ta może znacznie wpływać na wysokość kosztów poniesionych przez powiat w konkretnym przypadku.

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