



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2018 r.

Poz. 2226

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 686/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Maciej Guziński (sprawozdawca)

Protokolant

Sekretarz sądowy Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 20 grudnia 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jaworze
na uchwałę Rady Powiatu Jaworskiego
z dnia 27 października 2016 r. nr XXVI/117/2016
w przedmiocie ustalenia 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 w całości.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Jaworskiego, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 roku poz. 814 z późn. zm., dalej też: u.s.p.), art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 roku poz. 1137 z późn. zm.; dalej też: ustawa; u.p.r.d.) w zw. z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 roku w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2017 roku maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. poz. 778), podjęła uchwałę nr XXVI/117/16 z dnia 27 października w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2017.

W § 1 wskazanej powyżej uchwały Rada Powiatu Jaworskiego określiła wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie usuniętego z drogi pojazdu w wysokości odpowiednio: za rower lub motorower w kwotach 110 złotych oraz 19 złotych, za motocykl w kwotach 218 złotych oraz 26 złotych, za pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3.5 tony w kwotach 476 złotych oraz 39 złotych, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3.5 tony do 7.5 tony w kwotach 594 złotych oraz 51 złotych, pojazd o dopuszczonej masie całkowitej powyżej 7.5 tony do 16 ton w kwotach 841 złotych oraz 73 złotych, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton w kwotach 1239 złotych oraz 133 złotych, pojazd przewożący materiały niebezpieczne w kwotach 1508 złotych oraz 196 złotych.

W § 2 tejże uchwały Rada Powiatu Jaworskiego ustaliła wysokość stawek kwotowych kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie tych kosztów w kwotach: za rower lub motorower 110 złotych, za motocykl 218 złotych, za pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3.5 tony 476 złotych, za pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3.5 tony do 7.5 tony 594 złotych, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7.5 tony do 16 ton 841 złotych, pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton 1239 złotych, pojazd przewożący materiały niebezpieczne 1508 złotych.

W § 3 uchwały postanowiono, że wszystkie opłaty są opłatami brutto. Natomiast w § 4 tej uchwały wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu w Jaworze, a w § 5, że wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Jaworze wniósł skargę na powyższą uchwałę nr XXVI/117/16 Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 27 października 2016 roku.

Zarzucił jej istotne naruszenie przepisu art. 130a ust. 6 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, poprzez odczytanie treści tego przepisu w ten sposób, że obejmuje on również przesłankę, przy podejmowaniu odpowiedniej uchwały przez organ samorządu terytorialnego, do zapewnienia wpływu dochodu do budżetu Rady Powiatu Jaworskiego, co w konsekwencji doprowadziło do ustalenia stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdu na obszarze Powiatu Jaworskiego w sposób arbitralny, na najwyższym dopuszczalnym poziomie, co nie odzwierciedla wysokości nakładów pieniężnych, jakie ponosi powiat, powierzając wykonanie zadań z zakresu usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich, przedsiębiorstwom świadczącym na terenie powiatu usługi w tym zakresie.

W związku z powyższym wniósł o stwierdzenie nieważności w całości przedmiotowej uchwały.

W uzasadnieniu podniesiono, że analiza treści uchwały, jak również umów zawartych z podmiotami realizującymi zadania powierzone jednostce samorządu terytorialnego wskazuje, iż wynagrodzenia potencjalnie przyznawane tym podmiotom na mocy umowy są znacznie niższe od ustalonych na mocy uchwały maksymalnych stawek.

Podniesiono, że podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały Rady Powiatu Jaworskiego stanowił art. 130a ust. 6 u.p.r.d., zgodnie z którym rada powiatu ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi oraz opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu, biorąc po uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Wysokość wspomnianych opłat nie może przekraczać maksymalnych stawek kwotowych ustalonych w art. 130a ust. 6a u.p.r.d. Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w drodze obwieszczenia maksymalne stawki opłat, z uwzględnieniem mechanizmu waloryzacji wskazanego w art. 130a ust. 6b ustawy.

Wskazano, że w art. 130a ust. 6 u.p.r.d. ustawodawca zamieścił tzw. szczegółowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, w którym wskazał dwa czynniki, jakimi powinien kierować się organ stanowiący gminy przy ustalaniu opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym. Pierwszym z tych czynników jest konieczność zapewnienia sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów, drugim zaś są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

Z uwagi na to, że akty prawa miejscowego są aktami podustawowymi o charakterze wykonawczym do ustawy, przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotnie naruszenie prawa.

Podniesiono dalej, że aby uwzględnić drugą z powyższych przesłanek rada powiatu musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Chodzi tu z nie o koszty, które powiat ponosi w związku z wykonywaniem zadań usuwania pojazdów z dróg 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.

W sprawie, jak wynika z uzasadnienia uchwały, Rada nie poczyniła powyższych ustaleń, w uzasadnieniu projektu zaskarżonej uchwały brak jest jakichkolwiek informacji na temat wysokości kosztów dotyczących odholowania pojazdów i parkowania ich na parkingach strzeżonych w obrębie powiatu jaworskiego. O wspomnianych kosztach nie ma także żadnej wzmianki w protokole sesji Rady Powiatu, na której podjęto zaskarżoną uchwałę. W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, iż „ponieważ część opłaty, o której mowa stanowi dochód własny powiatu, proponuje stawki maksymalne; opłaty te będą dotyczyć osób, które naruszają przepisy i swoim postępowaniem utrudniają ruch lub stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu”.

Dalej podniesiono w uzasadnieniu, że w świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że określając stawki opłat za odholowanie pojazdów z dróg publicznych w powiecie jaworskim i przechowywanie ich na parkingach Rada Powiatu nie rozważała jednego z kryteriów zamieszczonych w przepisie ustawy stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały. Wprawdzie Rada posiada pewną swobodę w określaniu przedmiotowych, jednak jej zakres wyznaczają przepisy art. 130a ust. 6 u.p.r.d. Przesłankami tymi Rada Powiatu jest związana na mocy art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powody uchwalenia stawek przedmiotowych opłat w takiej a nie innej wysokości powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednoznacznym stanowisku organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, wyrażonym w uzasadnieniu uchwały. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza bowiem po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć.

W konsekwencji pominięcia przy podejmowaniu uchwały istotnych okoliczności, kryteriów zawartych w upoważnieniu ustawowym, doszło do przekroczenia granic swobody regulacyjnej. Dlatego też ustalenia dotyczące stawek opłat za usunięcie pojazdu należy uznać za arbitralne, a uchwałę Rady Powiatu za wydaną z istotnym naruszeniem prawa. Wskazano, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał oraz wydanie aktu bez przeprowadzenia wszechstronnej oraz starannej analizy stanu faktycznego.

W odpowiedzi na skargę, Rada Powiatu wniosła o oddalenie skargi w całości, wskazując, że nie doszło w sprawie do naruszenia przepisów prawa, w tym przepisów art. 130a ust. 6 ustawy. Lakonicznym uzasadnieniu uchwały, które być może nie wyczerpuje wymogów szczegółowego uzasadnienia do uchwały, nie może skutkować nieważnością uchwały.

Odnosnie drugiej ustawowej przesłanki podniesiono, że poczyniono ustalenia w zakresie kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Wskazano, że obliczając koszty związane z usunięciem i przechowywaniem pojazdów firma JAR-MOT Zbigniewa Jarząba, z którą powiat był związany stałym zleceniem w tym przedmiocie, stosowała w swojej działalności stawki odpowiadające wysokości stawek zaproponowanych przez Radę Powiatu. Ponadto z przedłożonych ofert przez przedsiębiorców, w związku z ogłoszonym przetargiem na przedmiotowe usługi w 2017 roku wynika, że w niektórych kategoriach pojazdów są proponowane opłaty zbliżone do tych cen, które zawarte zastały w zaskarżonej uchwale.

W związku z powyższym, nie uzasadnione jest stanowisko, że Rada Powiatu określiła stawki opłat w sposób arbitralny, pomijając drugą przesłankę z art. 130a ustawy.

Podniesiono w uzasadnieniu, że nawet jeżeli stawki opłat uchwalone przez Radę Powiatu odbiegają w swej wysokości od niektórych stawek stosowanych przez przedsiębiorców, nie oznacza to, że zatwierdzenie tej wyższej stawki było istotnym naruszeniem prawa. Wykładnia językowa przepisu art. 130a ust. 6 ustawy wskazuje, że przyjęcie, iż obowiązkiem Rady było uwzględnić przy ustalaniu przedmiotowych stawek ceny usług z terenu powiatu, nie oznacza, że Rada zobowiązana była dostosować stawki z uchwały do tych cen.

Podniesiono, że w uzasadnieniu uchwały nie wskazano na zamiar uzyskania dochodu z tytułu ustalenia określonej wysokości opłat. W uzasadnieniu uchwały zapisano, że „część opłaty stanowi dochód własny powiatu”, co było przeniesieniem treści art. 130a ust. 6e przywołanej ustawy do uzasadnienia.

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.

Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego, tj. uchwała w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2017.

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. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania.

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 parking 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 zaskarżoną uchwałę, Rada Powiatu naruszyła w/w przepis przez nieuwzględnienie wymienionych tam kryteriów, wskazanie przy ustalaniu wysokości spornych opłat (kosztów) kryteriów pozaustawowych. Z akt sprawy i treści zaskarżonej uchwały, jej uzasadnienia nie wynika, aby przywołane kryteria, które ustawodawca nakazał uwzględnić Radzie Powiatu przyznając jej kompetencję prawodawczą w omawianym zakresie, stanowiły przedmiot analizy.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazano: iż „Ponieważ część opłaty, o której mowa stanowi dochód własny powiatu, proponuje stawki maksymalne; opłaty te będą dotyczyć osób, które naruszają przepisy i swoim postępowaniem utrudniają ruch lub stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu”.

Nie wskazuje to na zastosowanie w sprawie kryteriów ustawowych (a co za tym idzie, wykroczenie poza delegację ustawową), określonych 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) 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 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.

Konsekwentnie należało wyeliminować z obrotu prawnego także § 3 – 5 zaskarżonej uchwały, ich pozostawienie czyni bowiem uchwałę kadłubową, niezrozumiałą.

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