



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 czerwca 2019 r.

Poz. 4032

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 590/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie  
(sprawozdawca)

Sędzia WSA Katarzyna Borońska  
Sędzia WSA Barbara Ciołek

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

specjalista Katarzyna Jastrzębska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 21 marca 2019 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu  
na uchwałę Rady Powiatu Wołowskiego  
z dnia 30 listopada 2017 r. nr XLI/211/17  
w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów  
oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2018

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**

#### Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XLI/211/17 z dnia 30 listopada 2017 r. Rada Powiatu Wołowskiego (dalej: Rada, organ), działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm., dalej: 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 ze zm., dalej: p.r.d.), w zw. z obwieszczeniem Ministra Finansów z 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parking strzeżonym (MP z 2017 r., poz. 772) - ustaliła wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi na parking strzeżonym oraz wysokość kosztów powstałych w razie odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu na rok 2018.

W § 1 i 2 ww. uchwały ustalono wysokość opłat za usunięcie i pojazdów z drogi na parking strzeżony i ich przechowywanie za każdą dobę: za rower lub motorower – 110 zł (usunięcie), 18 zł (przechowywanie); za motocykl – 218 zł (usunięcie), 20 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 476 zł (usunięcie), 38 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t –

594 zł (usunięcie), 49 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 841 zł (usunięcie), 70 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1239 (usunięcie), 130 zł (przechowywanie); pojazd przewożący materiały niebezpieczne – 1508 zł (usunięcie), 190 zł (przechowywanie).

W § 3 uchwały ustalono wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu powstałych przed wydaniem dyspozycji usunięcia lub w trakcie usuwania pojazdu, jeżeli ustaną przyczyny jego usunięcia, na poziomie: 1) 50% opłaty za usunięcie pojazdu – odpowiednio dla poszczególnych rodzajów pojazdów – gdy nie został rozpoczęty załadunek pojazdu, 2) 90% opłaty za usunięcie - odpowiednio dla poszczególnych rodzajów pojazdów – w pozostałych przypadkach. W § 5 uchwały orzeczono o utracie mocy uchwały nr XXX/145/16 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2017. W § 6 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r.

W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, że w przypadku Powiatu Wołowskiego wykonanie zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów zleca się podmiotowi zewnętrznemu w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U z 2017 r., poz. 1579 ze zm., dalej: p.z.p.). Ponadto wskazano, że przyjmuje się wysokość stawek niższą niż maksymalnie określonych, jednak gwarantującą sprawną realizację nałożonego zadania, w tym też obowiązujących procedur administracyjnych.

Pismem z 17 października 2018 r. Prokurator Regionalny we Wrocławiu (dalej: Prokurator) zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zarzucił jej naruszenie art. 130a ust. 6 p.r.d., poprzez przekroczenie przez organ stanowiący granic upoważnienia ustawowego, polegające na ustaleniu stawek opłat za usunięcie z drogi i przechowywanie pojazdów w wysokości przekraczającej koszty ich usuwania i przechowywania na obszarze powiatu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że organ samorządu podejmując uchwałę na podstawie art. 130 a ust. 6 p.r.d. powinien kierować się następującymi materialnoprawnymi przesłankami: - koniecznością sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i przechowywania tych pojazdów na parkingach strzeżonych, - kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Treść art. 130 a ust. 6 p.r.d. wskazuje, że żadne inne przesłanki, poza wymienionymi w tym przepisie, nie mogą wpłynąć na sposób zrealizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma obowiązek wziąć więc pod uwagę powyższe przesłanki materialnoprawne co oznacza, że jego swoboda przy formułowaniu kryteriów, jakimi się kieruje przy ustalaniu tego rodzaju opłat jest ograniczona i nie może on w sposób arbitralny uchylać opłat w wysokości stawek maksymalnych lub oscylujących wokół tej granicy, z pominięciem rzeczywistych kosztów realizacji zadania. W sprawie stawki opłat zostały ustalone, co prawda na poziomie niższym od maksymalnych stawek, ale z pominięciem rzeczywistych kosztów realizacji zadania.

Na to, jak mogą się kształtować koszty usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania w powiecie wskazuje zawarta przez Powiat z przedsiębiorcą MAR-TEK Mateusz Krasinkiewicz umowa z dnia 3 stycznia 2018 r. nr IZP.273.43.2017, w której ceny usług są znacznie niższe, niż te, które organ przyjął w uchwale.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu uchwały. Organ argumentował, że rozstrzygnięcie postępowania o wyłonienie wykonawcy realizującego zadanie powinno mieć oparcie w określonej wartości przedmiotu zamówienia, naturalnym trybem jest pierwszeństwo określenia stawek w uchwale, a następnie przeprowadzenie postępowania w trybie ustawy p.z.p. Na potrzeby uchwały dokonano uśrednienia stawek proponowanych przez oferentów w roku ubiegłym, kiedy wpłynęły dwie oferty na kwoty 47.268,90 zł oraz 71.465,46 zł. Dalej argumentował organ, że pod pojęciem „sprawności realizacji zadania” należy uwzględniać cel wykonania zadania oraz element ekonomiczny, tj. działanie, którego wynik jest wyższy niż poniesiony koszt.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302, 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 sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2018.

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.

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 2018 r. została określona w powołanym obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2017 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parking strzeżonym.

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, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: 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).

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że wydając skarżoną uchwałę, Rada naruszyła 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.

Kontrola, czy organ 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 jej uzasadnienie, jednak zawarta w nim argumentacja nie wyjaśnia, że stawki opłat określono mając na względzie rzeczywiste koszty wykonywania tych usług przez podmiot świadczący usługi usuwania i przechowywania.

Trzeba zgodzić się z Prokuratorem, że wywodzony z art. 130a p.r.d. warunek, by wysokość stawek opłat, o jakich mowa w tym przepisie była determinowana jedynie koniecznością sprawnej realizacji zadań powiatu w zakresie usuwania z drogi i przechowywania pojazdów oraz kosztami wykonania tych usług na obszarze danego powiatu, należy interpretować w ten sposób, że chodzi tu o rzeczywiste, realne koszty.

W sprawie porównanie wysokości opłat przewidzianych w uchwale z wysokością kwot przewidzianych w zawartej umowie z przedsiębiorcą (MAR-TEK Mateusz Krasinkiewicz) za poszczególne usługi usuwania i przechowywania pojazdów, potwierdza, że rzeczywisty koszt jest znacznie niższy, aniżeli przyjęła Rada.

Odpowiednio w uchwale wysokość opłat za usunięcie i pojazdów z drogi na parking strzeżony i ich przechowywanie za każdą dobę wynosi: za rower lub motorower – 110 zł (usunięcie), 18 zł (przechowywanie) – a w umowie 70 zł i 5 zł plus VAT; za motocykl – 218 zł (usunięcie), 20 zł (przechowywanie) – a w umowie 120 zł i 5 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 476 zł (usunięcie), 38 zł (przechowywanie) – a w umowie 360 zł i 15 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 594 zł (usunięcie), 49 zł (przechowywanie)- a w umowie 400 zł i 10 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 841 zł (usunięcie), 70 zł (przechowywanie) – a w umowie 600 zł i 10 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1239 (usunięcie), 130 zł (przechowywanie)- a w umowie 500 zł i 15 zł plus VAT; pojazd przewożący materiały niebezpieczne – 1508 zł (usunięcie), 190 zł (przechowywanie) – a w umowie 600 zł i 15 zł plus VAT.

Za uzasadnieniem przyjętych stawek, jako uwzględniających rzeczywiste koszty i sprawną realizację zadań nie przemawia (nie przekonuje) również argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę, nawiązująca do procedury wyłaniania wykonawcy usług w trybie ustawy p.z.p. i oparcia się na określonej wartości przedmiotu zamówienia i pierwszeństwem określenia stawek w ustawie oraz kierowanie się przy tym wartościami z zamówienia publicznego przeprowadzonego na rok 2017. Zauważa Sąd, że akta sprawy wskazują, że w budżecie Powiatu na realizację zadania (usuwania, przechowywania pojazdów) w 2018 r. zarezerwowano 50 tys zł w skali roku. W aktach znajduje się zapotrzebowanie datowane na 6 grudnia 2017 r. na zapewnienie środków w budżecie na 2018 r., do którego dołączona jest kalkulacja stawek na usuwanie i przechowywanie poszczególnych pojazdów i wielkości przewidywane przez sam organ są niższe i bardziej zbliżone do tych, jakie zostały przyjęte w zawartej umowie. W zapotrzebowaniu przewidziano wartości jednostkowe za usunięcie i przechowywanie za każdą dobę: za rower lub motorower – 80 zł i 5 zł plus VAT – a w umowie 70 zł i 5 zł plus VAT; za motocykl – 140 i 5 zł plus VAT – a w umowie 120 zł i 5 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 370 i 12 zł plus VAT – a w umowie 360 zł i 15 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 430 i 25 zł plus VAT - a w umowie 400 zł i 10 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 560 i 35 zł plus VAT - a w umowie 600 zł i 10 zł plus VAT; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 750 i 45 zł plus VAT - a w umowie 500 zł i 15 zł plus VAT; pojazd przewożący materiały niebezpieczne – 980 i 50 zł plus VAT – a w umowie 600 zł i 15 zł plus VAT.

Sąd dostrzega, że w przypadku uchwał, które podejmowane są pod koniec roku i określają stawki opłat obowiązujących w przeciągu kolejnego roku trudno jest jednoznacznie przewidzieć, jaki będzie rzeczywisty

koszt świadczenia usług przez wyłoniony w trybie ustawy p.z.p. podmiot, jednak w ocenie Sądu nie wyklucza to rzetelnego oszacowania przewidywanych kosztów i uzasadnienia ich wysokości.

Końcowo zauważyć także trzeba, że nie stanowi uzasadnienia dla przyjętych w uchwale stawek, powoływany w odpowiedzi na skargę argument dotyczący aspektu ekonomicznego, który powinien być uwzględniany w ramach pojęcia „sprawności realizacji zadania”. Jak już wyjaśniono, wynikający z art. 130a ust. 6 p.r.d. warunek kształtowania wysokości opłat, o których mowa w ust. 5c i kosztów, o których mowa w ust. 2a, z uwzględnieniem "kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie danego powiatu" musi być odnoszony do kosztów związanych z wykonaniem tego rodzaju usług, nie może być natomiast rozumiany jako podstawa do poszukiwania zysku czy też ewentualnej rekompensaty strat poniesionych przez Powiat w związku z realizacją zadania.

Zgodzić należy się tym samym z Prokuratorem, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada w sposób nieuzasadniony zawyżyła koszty za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich przechowywanie. Tym samym organ nie uwzględnił drugiego z kryteriów, którym powinien się kierować podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że stawki przedmiotowych opłat zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z powołanego wyżej przepisu.

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