



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7374

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 67/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Anna Moskała (sprawozdawca)
Sędzia WSA Jadwiga Danuta Mróz
Sędzia WSA Anetta Chołuj

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Legnicy
z dnia 30 listopada 2015 r., nr XIV/107/15
w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów
usuniętych z dróg oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od
usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z 30 listopada 2016 r. nr XI V/107/15 Rada Miejska w Legnicy w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6 oraz art. 12 pkt 1 i pkt 4 w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 871 ze zm.), dalej jako "u.s.p." oraz art. 130a ust. 6 ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 211 ze zm.), dalej jako "p.r.d." ustaliła wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg oraz kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu.

W skardze do WSA, RPO wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 i 2 powyższej uchwały, zarzucając ich wydanie z naruszeniem art. 130a ust. 6 p.r.d. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie wskazując, że działała w ramach delegacji ustawowej i nie doszło do jej przekroczenia, bowiem kwoty ustalonych stawek nie są wyższe od maksymalnych stawek określonych w art. 6a art. 130a p.r.d.

Wyrokiem z 26 października 2017 r., o sygn. akt III SA/Wr 651/17 WSA we Wrocławiu po rozpoznaniu sprawy w/w sprawy stwierdził nieważność uchwały nr XIV/107/15 Rady Miejskiej w Legnicy. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art. 130 ust. 6 p.r.d. oraz przytoczył jego treść. Dalej WSA podniósł, że Minister Finansów w obwieszczeniu z 4 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2015 r., poz. 707), dalej jako "obwieszczenie", wydanym na podstawie art. 130a ust. 6c p.r.d., ustalił wysokość maksymalnych stawek kwotowych opłat obowiązujących w 2016 r. W ocenie WSA przesłankami materialnoprawnymi, którymi winien kierować się organ samorządu podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. są: konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i przechowywania tych pojazdów na parkingach strzeżonych oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Zdaniem tego sądu treść art. 130a 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 pod uwagę powyższe przesłanki materialnoprawne, co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie będzie zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, zaś wysokość przyjętych stawek opłat będzie wynikiem wzięcia pod uwagę wyłącznie powyższych przesłanek. Sąd I instancji wskazał, że jak wynika z akt sprawy, organ podejmując zaskarżoną uchwałę miał na uwadze koszty usunięcia i przechowywania pojazdów, wynikających bezpośrednio z umowy zawartej z wykonawcą tych usług, a także koszty osobowe stanowiska do spraw usuwania pojazdów w Urzędzie Miasta Legnica, koszty obsługi prawnej oraz koszty związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących naliczania kosztów. Powyższe w ocenie WSA wskazuje, że organ błędnie zinterpretował przesłanki "kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu" oraz "konieczność sprawnej realizacji zadań", bowiem uwzględnienie przy ustalaniu wysokości opłat "koszty osobowe stanowiska do spraw usuwania pojazdów w Urzędzie Miasta Legnica, koszty obsługi prawnej oraz koszty związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących naliczania kosztów" wykracza poza przesłanki materialne wymienione w art. 130a ust. 6 p.r.d. Zatem WSA uznał, że w sprawie wadliwie zrealizowano ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. W ocenie WSA przesłanki wymienione w art. 130a ust. 6 p.r.d. nie upoważniają do obciążania obywateli częścią szacunkowych kosztów funkcjonowania Urzędu Miejskiego. Sąd ten zaznaczył jednak, że przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowania pojazdu ponoszonych przez powiat, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę zewnętrzną na podstawie umowy zawartej z organem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Rada Miejska, po rozpoznaniu, której NSA wyrokiem z 19 grudnia 2019 r. (o sygn. akt I OSK 977/18) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznawania Sądowi I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny (w szczególności) wskazał, że trafny jest zarzut błędnej wykładni art. 130a ust. 6 p.r.d. NSA przyznał rację stronie skarżącej, która twierdziła, że Sąd I instancji wadliwie zinterpretował powołany przepis uznając, że pod pojęciem kosztów należy rozumieć tylko koszty świadczenia usług usuwania i przechowania pojazdów. W ocenie NSA bowiem - mając na względzie to - że usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingów strzeżonych dla pojazdów usuniętych jest zadaniem własnym powiatu zaprezentowana przez Sąd I instancji wykładnia kosztów

jest wykładnią zawężającą. Skoro prawodawca zdecydował się powierzyć to zadanie powiatom i ma ono charakter zadania własnego to całość kosztów może być pokrywana z dochodów powiatu. Natomiast zbyt niskie określenie stawek oznaczałoby, że koszty tego zadania byłyby finansowane z innych dochodów powiatu, co również jest dopuszczalne, gdyż to samorząd powiatowy odpowiada za gospodarkę finansową na swoim terenie i ustala priorytety polityki publicznej. Ponadto, interpretując zawarty w powołanym przepisie art. 130a ust. 6 p.r.d. zwrot "biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu" należy – zdaniem NSA - mieć na uwadze wspomnianą dużą niezależność samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa miejscowego w sprawach dotyczących zadań własnych tego samorządu oraz to, że w Konstytucji nie zawarto wymogu sformułowania wytycznych do wydania aktu prawa miejscowego. Według powołanego już art. 94 Konstytucji na organach samorządu terytorialnego ciąży obowiązek podejmowania aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Te uwarunkowania każą przyjąć, że powołany zwrot "...biorąc pod uwagę konieczność..." należy interpretować jako wskazówkę ustawodawcy dotyczącą kryteriów, które organ stanowiący powinien mieć na uwadze w procesie stanowienia prawa miejscowego. Użyty w powołanym przepisie zwrot nie jest typową normą postępowania, lecz dyrektywą techniczną (celowościową) (por. na przykład: A. Bator w.; A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczak, Z. Pulka, Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa 2006, s.78; S. Wronkowska, Technika prawodawcza, RPEiS 1990, z.1, s.7). Dyrektywa ta określa standardy podjęcia uchwały na podstawie upoważnienia zawartego w art. 130a ust. 6 p.r.d. Charakter prawny powołanego zwrotu nie oznacza jednak, że rada powiatu podejmując uchwałę może zignorować sugestię ustawodawcy. Jak już wspomniano regulacja art. 130a ust. 6 p.r.d. stanowi, że rada powiatu bierze pod uwagę owe kryteria. Zatem - jak podkreślił NSA - jednym z warunków prawidłowego procesu legislacyjnego jest rozważanie przez radę powiatu ww. dyrektyw. Oznacza to, że z materiałów procesu legislacyjnego dotyczących podjęcia uchwały na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. powinno wynikać, że organ stanowiący powiatu brał pod uwagę te kryteria w procesie stanowienia prawa. W dalszej części uzasadnienia NSA uznał za chybiony zarzut naruszenia art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że rozstrzygając ponownie w sprawie należało mieć na uwadze ww. wyrok NSA z 19 grudnia 2019 r. uchylający wyrok tutejszego Sądu z 26 października 2017 r. stwierdzający nieważność uchwały Rady Miejskiej w Legnicy z 30 listopada 2015 r. nr XIV/107/15 w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowanie pojazdów usuniętych z dróg oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu.

Stosownie bowiem do treści art. 190 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, ze zm.), dalej p.p.s.a., sąd któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Ze zwrotu „związany wykładnią prawa” należy wysnuć wniosek, że sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania związany jest wykładnią prawa obejmującą zarówno prawo materialne, jak i procesowe. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie jest natomiast związany oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego co do stanu faktycznego sprawy, albowiem ocena ta nie jest wykładnią przepisów prawa. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny granice sprawy podlegają zawężeniu do granic, w jakich NSA rozpoznał skargę kasacyjną (por. wyr. NSA z 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, niepubl.). Odstąpić od zawartej w orzeczeniu wykładni prawa sąd I instancji może jedynie w wyjątkowych sytuacjach, w szczególności gdy stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego rozpoznania uległ tak znacznej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego należy stosować przepisy prawa odmienne od wyjaśnionych przez NSA, jak również w przypadku, gdy przy niezmienionym stanie faktycznym sprawy, po wydaniu orzeczenia zmienił się stan prawny.

Przenosząc te rozważania na grunt analizowanej skargi stwierdzić należy, iż w sprawie nie miała miejsca żadna z okoliczności, pozwalająca Sądowi przy ponownym rozpoznaniu sprawy na odstąpienie od oceny prawnej wyrażonej w prawomocnym wyroku NSA z 19 grudnia 2019 r. i Sąd działał w warunkach związania wykładnią prawa dokonaną przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Odnosząc się natomiast do związania tutejszego Sądu wykładnią NSA, wskazać należy – w ślad za NSA – że dokonując prawidłowej wykładni art. 130a ust. 6 p.r.d. nie sposób przyjąć, że pod pojęciem kosztów należy rozumieć tylko koszty świadczenia usług usuwania i przechowania pojazdów. Usuwanie

pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych jest zadaniem własnym powiatu. **A skoro prawodawca zdecydował się powierzyć to zadanie powiatom i ma ono charakter zadania własnego to „całość kosztów” może być pokrywana z dochodów powiatu.** Jednakże – jak dalej wskazała NSA – jednym z warunków prawidłowego procesu legislacyjnego jest konieczność rozważania przez radę powiatu zawartych w art. 130a ust. 6 p.r.d. zwrotów "biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu". **A to oznacza, że z materiałów procesu legislacyjnego dotyczących podjęcia uchwały na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. powinno wynikać, że organ stanowiący powiatu brał pod uwagę te kryteria w procesie stanowienia prawa.**

Tymczasem – jak wynika z akt sprawy – przed podjęciem zaskarżonej uchwały Rada Miejska Legnicy nie miała de facto możliwości „rozważania dyrektyw” zawartych w art. 130a ust. 6 p.r.d.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art. 130 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat za usuwanie pojazdów z dróg i przechowywanie pojazdów na parkingu oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu. 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 Finansów ustalił wysokość maksymalnych stawek kwotowych opłat obowiązujących w 2016 r. w obwieszczeniu z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2015 r., poz. 707), wydanym na podstawie art. 130a ust. 6c Prawa o ruchu drogowym.

Przesłankami materialnoprawnymi (nazwanymi przez NSA dyrektywami), którymi winien kierować się organ samorządu podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym są: konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i przechowywania tych pojazdów na parkingach strzeżonych oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Treść art. 130a ust. 6 wskazuje, że żadne inne przesłanki, poza wymienionymi w tym przepisie, nie mogą wpłynąć na sposób zrealizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma obowiązek wziąć pod uwagę powyższe przesłanki materialnoprawne, co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie będzie zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, a wysokość przyjętych stawek opłat będzie wynikiem wzięcia pod uwagę wyłącznie powyższych przesłanek.

Z akt sprawy nie wynika natomiast, że organowi podejmującemu zaskarżoną uchwałę przedstawiono „jakikolwiek” kalkulacje zawierające wyliczenia wskazujące na to, jakie konkretnie (rzeczywiste) koszty obciążają Miasto Legnica w związku z okolicznością, że niektórzy właściciele pojazdów nie odbierają ich (po ich odholowaniu) z parkingów strzeżonych oraz, że wysokość tych kosztów uzasadnia ustalenie opłat na poziomie maksymalnym.

Z treści pisma Dyrektora Wydziału Środowiska i Gospodarowania Odpadami UM w Legnicy z 8 października 2015 r. skierowanego do Prezydenta Miasta Legnicy wynika bowiem jedynie, że w projekcie uchwały zaproponowano ustalenie maksymalnych stawek opłat za odholowanie pojazdów wynikających ze stosowanego obwieszczenia Ministra Finansów, z uwagi na potrzebę uwzględnienia kosztów powstałych w wyniku nieodebrania odholowanych pojazdów, które przechowywane są na parkingu strzeżonym. Aczkolwiek nie przedstawiono, żadnych kalkulacji i wyliczeń w tym zakresie. Nie wskazano i nie uzasadniono - tym samym - dlaczego ustalenie tych maksymalnych stawek opłat za usuwanie pojazdów - jest niezbędne do „sprawnej realizacji zadań”. Nie przedstawiono również jakiegokolwiek zestawienia zawierającego „koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu” Tym samym – jak już Sąd wspomniał -

uniemożliwiono Radzie **rozważanie dyrektyw**” zawartych w art. 130a ust. 6 p.r.d., wobec czego brak jest możliwości oceny poprawności przyjętych wysokości opłat, gdyż nie dokonano ich kalkulacji. Powyższe potwierdzają (choćby przykładowo wymienione) protokoły z sesji Rady Miejskiej w Legnicy (nr XIV/15 z 30 listopada 2015 r. z oraz posiedzeń komisji Rady (nr 11/15 z posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów z 23 listopada 2015 r., nr 11/15 posiedzenia Komisji Edukacji, Kultury i Sportu z dnia 13 listopada 2015 r.) z których wynika, że radnym nie przedstawiono informacji o faktycznych i prawnych uwarunkowaniach podejmowania uchwały w sprawie stawek opłat. Nie przeprowadzono także dyskusji nad projektem.

Wskazane wyżej naruszenie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym spowodowało nieważność zaskarżonej uchwały. Sąd stwierdził nieważność całości przepisów zaskarżonej uchwały. Wylimitowanie jedynie § 1 i § 2; skutkowałoby pozostawieniem kadłubowej, niezrozumiałej uchwały.