



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 marca 2022 r.

Poz. 1494

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 386/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III
Halina Roslan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 11 października 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Regionalnej we Wrocławiu
na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha
z dnia 30 listopada 2017 r. nr L/605/2017
w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywanie pojazdu
usuniętego z drogi na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie
odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr L/605/2017 z dnia 30 listopada 2017 r. Rada Miejskiej Wałbrzycha (dalej również Rada, organ), działając na podstawie art. 12 pkt 11 i art. 92 ust.1 pkt 1 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 i ust. 6a-6d 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.

W § 1 ww. uchwały ustalono wysokość opłat za usunięcie i pojazdów z drogi na parking strzeżony i ich przechowywanie za każdą dobę: za rower lub motorower – 113 zł (usunięcie), 5,50 zł (przechowywanie); za motocykl – 220 zł (usunięcie), 5,50 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 405,90 zł (usunięcie), 13,20 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 541,20 zł (usunięcie), 13,20 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 770 zł (usunięcie), 22,00 zł (przechowywanie); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1100 zł (usunięcie), 27,50 zł (przechowywanie); pojazd przewożący materiały niebezpieczne – 1537 zł (usunięcie), 200 zł (przechowywanie).

W § 2 uchwały ustalono wysokość stawek kwotowych kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie tych kosztów: za rower lub motorower – 55 zł; za motocykl – 55 zł; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 220,00 zł; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 220,00 zł; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 220,00 zł; pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 220,00 zł; pojazd przewożący materiały niebezpieczne – 768,50 zł.

W § 4 uchwały orzeczono o utracie mocy uchwały nr XXX/393/2016 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 października 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.

W uzasadnieniu uchwały Rada Miejska Wałbrzycha (dalej także: Rada, organ) – działająca jako organ miasta na prawach powiatu, uzasadniając wysokość przyjętych w uchwale stawek opłat, powołała się na umowy zawarte na okres od 31 marca 2016 r. i od 1 kwietnia 2016 r. do 1 kwietnia 2019 r. z przedsiębiorcami świadczącymi na terenie powiatu wałbrzyskiego usługi usuwania z drogi i przechowywania pojazdów. Wskazała, że w umowach tych zawarto postanowienia uwzględniające wynikające z art. 142 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2017 r., poz. 1579 ze zm.) – dalej: p.z.p., prawo żądania przez wykonawcę zmiany wynagrodzenia m.in. w przypadku zmiany: 1) stawki podatku od towarów i usług, 2) wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, 3) zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne - jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę. W związku z powyższym, respektując jednocześnie ograniczenia wynikające z kwot stawek maksymalnych, podanych w obwieszczeniu przez Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r., Rada ustaliła stawki opłat zwiększając aktualne wynagrodzenie wykonawcy o 10%. W przypadku usług usuwania z drogi pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, które nie były objęte postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przyjęto w uchwale opłatę w wysokości maksymalnej dopuszczalnej, argumentując, że z rozeznania rynku, przeprowadzonego w dniu 10 listopada 2017 r. wynika, iż takie opłaty są pobierane na Dolnym Śląsku.

Pismem z 5 lipca 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 rażące naruszenie art. 130a ust. 6 p.r.d., poprzez przekroczenie przez organ stanowiący gminy granic upoważnienia ustawowego, polegające na ustaleniu stawek opłat za usunięcie z drogi i przechowywanie pojazdów w wysokości przekraczającej koszty ich usuwania i przechowywania na parkingu strzeżonym na terenie 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. Aby uwzględnić drugą z powyższych przesłanek, organ musi uprzednio oszacować, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu i ten parametr powinien brać pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w sprawie wysokości opłat, o jakich mowa w art. 13a ust. 5 p.r.d.

W przedmiotowej sprawie stawki opłat zostały ustalone na maksymalnym, dopuszczalnym przez prawo poziomie, wynikającym z powołanego wyżej obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2017 r., co wskazuje, że Rada Miejska Wałbrzycha kierowała się jednocześnie względami fiskalnymi, w oderwaniu od rzeczywistych kosztów, jakie wiążą się z holowaniem i przechowywaniem pojazdów na parkingu. Tymczasem na to, jak mogą się kształtować koszty usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania w powiecie wałbrzyskim wskazują umowy: nr 173/2016 z dnia 1 kwietnia 2016 r., zawarta przez Gminę Wałbrzych z Ewą Misior, prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Pomoc Drogowa Usługi Transportowe „AERA” Ewa Misior, nr 172/2016 z dnia 31 marca 2016 r. zawarta przez Gminę Wałbrzych z Zbigniewem Uszczyńskim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą P.H.U. ROTOR Zbigniew Uszczyński – w których to umowach podane ceny usług, obejmujące zysk przedsiębiorcy, są niższe, niż wynikające z zaskarżonej uchwały.

Prokurator nie zgodził się z zawartą w uzasadnieniu skarżonej uchwały argumentacją, odwołującą się do art. 142 ust. 5 p.z.p. i podkreślił, że potencjalna waloryzacja wynagrodzenia wykonawcy w oparciu o ten przepis ma miejsce jedynie wówczas, gdy wymienione w nim zmiany wpłyną na koszty wykonywania zamówienia oraz że następuje ona w zakresie „odpowiednim”, a więc nie większymi nie mniejszym, niż faktyczny wpływ zmian na koszty realizacji usługi. Mechanizm powyższy nie rodzi zatem po stronie wykonawcy uprawnienia do automatycznego podwyższenia wynagrodzenia, ale wymaga od niego przedłożenia w tym celu stosowanych dokumentów i dokonania odpowiednich obliczeń, zaś uprawnieniem zamawiającego jest zweryfikowanie poprawności i zasadności tych obliczeń. Przepis art. 142 ust. 5 p.z.p. nie tyle sam w sobie stanowi podstawę waloryzacji, co zobowiązuje zamawiającego do zamieszczenia odpowiednich klauzul w umowie zawieranej z wykonawcą. Nie można przy tym wykluczyć takiej sytuacji, gdy zmiana wynagrodzenia odnosić się będzie nie tylko do zwiększenia kosztów ponoszonych przez wykonawcę, a zatem do odpowiedniego podwyższenia wynagrodzenia, lecz także do zmniejszenia tych kosztów, co pociągnie obniżenie wysokości należnego wykonawcy wynagrodzenia.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wałbrzycha wniosła o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu uchwały. Organ nie zgodził się z zarzutami skargi, że stawki opłat w uchwale ustalono na poziomie maksymalnym (wskazuje, że miało to miejsce tylko w trzech przypadkach - pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne, roweru lub motocykla) oraz że ich uchwalenie nie zostało poprzedzone analizą rzeczywistych kosztów wykonania usług. Podkreślił, że kalkulacja stawek nie uwzględniała wynagrodzeń pracowników samorządowych oraz kosztów administracyjnych. Organ wyjaśnił, że w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. wydatki, jakie poniósł Powiat na wynagrodzenie wykonawców usług usuwania i przechowywania pojazdów to 486 905,21 zł, podczas gdy należności uregulowane przez właściciele pojazdów oraz uzyskane z demontażu pojazdów i dotacji NFOŚiGW to odpowiednio: 70 773,40 zł, 13 689 zł i 35 000 zł. Różnica między wydatkami a wpływami wyniosła 367 442,81 zł. Wskazał również, że w Dzienniku Ustaw z dnia 15 września 2017 r. (poz. 1747) opublikowane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r.- od dnia 1 stycznia 2018 r. ustalono minimalne wynagrodzenie za pracę w wysokości 2100 zł (podwyżka o 100 zł) i minimalną stawkę godzinową w wysokości 13,70 zł. Powyższe oznacza, że określając stawki opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów uwzględniono czynniki zewnętrzne, niezależne od Rady, a znane już w dniu podjęcia uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 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 szczególnie 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 parkingu 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, 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 Miejska Wałbrzycha. naruszyła w/w 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.

Podkreślenia w pierwszej kolejności wymaga, że 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 uzasadnienie jej projektu, jednak zawarta w nim argumentacja zmierzająca do wykazania, że stawki opłat określono mając na względzie rzeczywiste koszty wykonywania tych usług przez podmioty, z którymi Gmina zawarła umowę, nie jest, w ocenie Sądu, przekonująca.

Trzeba zgodzić się z Prokuratorem, że powołanie się w uzasadnieniu skarżonej uchwały na konieczność uwzględnienia przy określaniu wysokości stawek prawa wykonawców, opartego o art. 142 ust. 5 p.z.p. i treść zawartych umów do podwyższenia wynagrodzenia, nie świadczy o spełnieniu warunku zachowania korelacji pomiędzy wynikającymi z uchwały stawkami a kosztami ponoszonymi przez Powiat w związku z realizacją przez podmioty komercyjne na jego rzecz usług usuwania z drogi i przechowywania pojazdów na strzeżonych parkingach. Przede wszystkim 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. Sąd dostrzega, że w przypadku uchwał, które podejmowane są pod koniec roku i określają stawki opłat obowiązujących w przeciągu kolejnego roku, założenie, że jedynym wyznacznikiem mają być aktualne koszty wynagrodzenia wykonawców, byłoby nieracjonalne i mogło prowadzić do pominięcia w efekcie celu regulacji art. 130a p.r.d. Wyprowadzona z tego przepisu teza, iż uchwalane przez organ jednostki samorządu terytorialnego stawki opłat mają odpowiadać postulatowi sprawnej realizacji zadań powiatu oraz kosztami wykonania tych zadań, nie stoi, zdaniem Sądu, na przeszkodzie uwzględnieniu w tych stawkach także kosztów przyszłych tj. takich jakie dopiero powstaną w roku, w którym te stawki będą obowiązywać – pod warunkiem jednak, że organ potrafi w sposób przekonujący wykazać lub co najmniej oszacować wysokość tych kosztów.

W rozpoznawanej sprawie Rada w uzasadnieniu do swojej uchwały (a szerzej w odpowiedzi na skargę) wskazuje na sposób oszacowania przyjętych w uchwale stawek, tym niemniej sposób ten nie odwołuje się do udokumentowanych lub przynajmniej uprawdopodobnionych co do wartości kosztów wykonania usług. Jak słusznie bowiem wskazuje w swojej skardze Prokurator, sam art. 142 ust. 5 p.z.p., jak również zawarcie w umowach z wykonawcami postanowień uwzględniających wynikające z niego zasady, nie przesądza ani o tym, że w przyszłości dojdzie faktycznie do podwyższenia wynagrodzenia wykonawcy (a co za tym idzie – kosztów ponoszonych przez powiat czy gminę), ani o rzeczywistej wysokości wydatków zamawiającego z tego tytułu. Powołany przepis, podobnie cytowane w uzasadnieniu uchwały klauzule umowne, nie przewidują bowiem automatycznego podwyższenia wynagrodzenia wykonawcy w razie zaistnienia wskazanych w tym przepisie i klauzulach okoliczności, takich jak: zmiana wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, zmiana zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu, zmiana stawki podatku VAT (wpływająca na wynagrodzenie brutto wykonawcy). Stwarzają one podstawę do jego zmiany (zarówno podwyższenia jak i obniżenia), jednak jedynie pod warunkiem, że zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę. Wpływ ten musi zaś zostać wykazany, by mógł uzasadniać stosowne zmiany wynagrodzenia ustalonego umową. Co więcej, organ w odpowiedzi na skargę sam przywołuje postanowienia umów zawartych z wykonawcami usług (§ 13 ust. 4), potwierdzające, że na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania wpływu zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia na koszty zamówienia i przedstawienia zamawiającemu na piśmie, w terminie 14 dni od wejścia zmian w życie, kalkulacji cen jednostkowych, ze wskazaniem części wynagrodzenia wykonawcy, która uległa w związku z tym zmianie. Kalkulacja wymaga przy tym zatwierdzenia przez zamawiającego, w razie braku takiego zatwierdzenia strony umowy przekazać sprawę do sądu powszechnego.

Tak więc trafna jest ocena Prokuratora, że przewidziana w art. 142 ust. 5 p.z.p. oraz umowach zawartych z wykonawcami usług waloryzacja ma charakter jedynie potencjalny i jest uzależniona od spełnienia szeregu dodatkowych warunków i przesłanek. Rada nie powołała się w uzasadnieniu uchwały, podobnie jak w odpowiedzi na skargę, na okoliczności świadczące o zachowaniu tych warunków, nie przedłożyła również dokumentacji potwierdzającej ich spełnienie. Wadliwe zatem było przyjęcie przez organ Powiatu założenia, że okoliczności takie, jak np. planowane podwyżki minimalnego wynagrodzenia z pewnością i automatycznie znajdą przełożenie na koszty wykonania usług, a w konsekwencji uzasadnią wzrost wynagrodzenia umownego, należnego podmiotom wykonującym na rzecz Powiatu usługi usuwania z drogi i przechowywania pojazdów. Brak jest podstaw do stawiania tezy, że podniesienie minimalnego wynagrodzenia za pracę zawsze przełoży się na wzrost wynagrodzeń pracowników wykonawcy – te bowiem nie muszą być określone na poziomie minimalnym, stąd też zastrzeżona w art. 142 ust. 5 p.z.p. i w umowach konieczność wykazania ich wpływu na koszty wykonywania działalności przez wykonawcę. Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z postanowieniami umów, wynagrodzenie zostanie zmienione w części, która procentowo w danej cenie obejmuje koszty wynagrodzenia za pracę, zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ww. ubezpieczenia. Powyższe

zastrzeżenie wskazuje więc na wiążący strony umów wymóg zachowania proporcjonalności zmian wynagrodzenia wykonawcy do zmian dotyczących elementów potencjalnie wpływających na koszty jego działalności. To zaś koresponduje z wywodzonym z art. 130a p.r.d. warunkiem kalkulacji stawek opłat uchwalanych przez organ gminy lub powiatu w sposób uwzględniający rzeczywiste koszty wykonywania wskazanych w tym przepisie zadań. Na podstawie uzasadnienia skarżonej uchwały oraz dokumentacji przedłożonej przez Radę Miejską Wałbrzycha nie sposób natomiast potwierdzić, że czynniki takie jak wzrost w 2018 r. wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę czy wzrost inflacji, miały rzeczywisty wpływ na koszty wykonywania usług przez firmy: Pomoc Drogowa Usługi Transportowe „AERA” Ewa Misior i P.H.U. ROTOR Zbigniew Uszczyński oraz że podmioty te wykazały taki wpływ sposób przewidziany w umowach i że do podniesienia ich wynagrodzenia umownego faktycznie następnie doszło. Tym bardziej brak jest podstaw do przyjęcia, że koszty wykonywania zadań w zakresie usuwania z drogi i przechowywania pojazdów wzrosły o 10% (a o taką wartość stawki opłat określone w uchwale przewyższają stawki wynikające z umów zawartych z przedsiębiorcami wykonującymi te usługi) lub że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały organ miał przynajmniej uzasadnione podstawy do przyjęcia, że o tyle wzrosną – w szczególności, gdy wzrost minimalnego wynagrodzenia od stycznia 2018 r. na co powołuje się organ Powiatu (wynikający z powołanego Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r.), wynosił 0,5 % w stosunku do roku poprzedniego, a powołany również w skardze (wynikający z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2018 r.) średnioroczny wzrost cen w 2017 r. w stosunku do roku 2016 wyniósł 2%. Co prawda organ słusznie wskazuje w odpowiedzi na skargę, że zdecydowana większość stawek opłat nie została w zaskarżonej uchwale ustalona na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, jednak nie wpływa to na ocenę, że przewyższają one wysokość kosztów, jakie z tytułu wykonania usług usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania Powiat musi ponosić na rzecz wykonawców i że różnica tych wartości nie została należycie uzasadniona ani w kontekście postulatu sprawnego wykonywania zadań, ani wymogu odpowiadania tych stawek faktycznym kosztom realizacji powyższych zadań. W odniesieniu do przyjętych w uchwale stawek dotyczących usuwania z drogi pojazdów przewożących materiały niebezpieczne organ powołuje się na ustaloną w wyniku rozeznania rynku w dniu 10 listopada 2017 r. wysokość opłat pobieranych za tego rodzaju usługi na terenie Dolnego Śląska, jednak twierdzenia te ani nie odwołują się do żadnych konkretnych danych ani do dokumentacji potwierdzającej te ustalenia, a poddającej się weryfikacji.

Końcowo zauważyć trzeba, że powołane przez organ dane, dotyczące wysokości kosztów poniesionych przez Powiat przy realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania oraz wysokości kwot pozyskanych w wyniku uregulowania należności przez właścicieli pojazdów, egzekucji czy demontażu pojazdów, nie mogą w żaden sposób wpłynąć na ocenę zasadności skargi. Jak już wyjaśniono powyżej, wynikający z art. 13a 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 rekompensaty strat poniesionych przez Powiat w związku z trudnościami w odzyskaniu należności od właścicieli pojazdów.

Zatem należy zgodzić się z Prokuratorem, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska Wałbrzycha w sposób nieuzasadniony zawyżyła koszty za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie. 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.