



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 czerwca 2019 r.

Poz. 3832

Sygn. akt III SA/Lu 610/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Ewa Ibrom |
| Sędziowie | Sędzia WSA Jerzy Drwal |
| | Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca) |
| Protokolant | Sekretarz sądowy Sylwia Bałaban |

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 5 marca 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Janowie Lubelskim

na uchwałę Rady Powiatu w Janowie Lubelskim

z dnia 7 października 2016 r. nr XXVI/152/2016

w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność § 1 ust.1, § 2, § 3, § 4 oraz § 5 zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą Nr XXVI/152/2016 z dnia 7 października 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2016 r. poz. 4348) Rada Powiatu w Janowie Lubelskim ustaliła wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi na obszarze Powiatu Janowskiego i jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokość kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu, obowiązujących w 2017 r.

W § 1 ust. 2 uchwały przewidziano, że do pokrycia kosztów obowiązany jest właściciel pojazdu.

Wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi na obszarze Powiatu Janowskiego i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym, obowiązujących w 2017 r. ustalona została zgodnie z § 2 w tabeli nr 1 załącznika do uchwały na następującym poziomie:

- 1) rower lub motorower: za usunięcie - 110 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 19 zł
- 2) motocykl: za usunięcie - 218 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 26 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: za usunięcie - 476 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 39 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 t do 7,5 t: za usunięcie - 594 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 51 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 7,5 t do 16 t: za usunięcie - 841 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 73 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: za usunięcie - 1239 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 133 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: za usunięcie - 1508 zł; za każdą pełną dobę przechowywania - 196 zł;

Natomiast wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie tych kosztów, ustalona została zgodnie w tabeli nr 2 załącznika do uchwały na poziomie: 1) rower lub motorower: dojazd - 80 zł; załadunek i wyładunek - 30 zł; 2) motocykl: dojazd - 160 zł, załadunek i wyładunek: 58 zł; 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: dojazd: 350 zł, załadunek i wyładunek - 126 zł; 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 t do 7,5 t: dojazd - 400 zł, załadunek i wyładunek - 194 zł; 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 7,5 t do 16 t: dojazd - 480 zł, załadunek i wyładunek - 361 zł; 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: dojazd - 750 zł, załadunek i wyładunek - 489 zł; 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: dojazd - 900 zł, załadunek i wyładunek - 608 zł.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 12 pkt 7 i art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. - o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814), art. 130a ust. 6-6c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.) oraz obwieszczenia 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 parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016 r., poz. 778).

Rozstrzygnięciem nadzorczym Nr PN-II.4131.393.2016 z dnia 8 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2016 r., poz. 4349) Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność uchwały Nr XXVI/152/2016 Rady Powiatu w Janowie Lubelskim z dnia 7 października 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu, w części obejmującej § 1 ust. 2. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wskazano, że regulacja § 1 ust. 2 uchwały unormowała kwestię ponoszenia kosztów usuwania i przechowywania pojazdów w sposób odmienny, niż czyni to ustawa Prawo o ruchu drogowym. Obciążając kosztami wyłącznie właściciela pojazdu, Rada Powiatu zmodyfikowała przepisy ustawowe uchybiając art. 130a ust. 10h i 10i ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Prokurator Rejonowy w Janowie Lubelskim zaskarżył powyższą uchwałę, zarzucając naruszenie art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartych w niej granic swobody regulacyjnej, poprzez ustalenie stawek w wysokości odpowiadającej maksymalnym stawkom opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym określonych 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 parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016 r., poz. 778) pomimo, że ustalone w takich wysokościach opłaty oraz koszty są znacząco wyższe od faktycznie ponoszonych przez Powiat Janowski kosztów związanych z wykonywaniem zadań usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich na parkingach oraz kosztów spowodowanych wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadku odstąpienia od jej wykonania.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że ustalone w zaskarżonej uchwale stawki opłat oraz kosztów odpowiadają wysokości maksymalnych stawek określonych 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 parkowanie na parkingu strzeżonym. Jednocześnie umowy zawarte przez Powiat Janowski z A. W., prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą A. (umowa z dnia 7 grudnia 2015 r.) oraz G. Ł., prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą A. (umowa w dniu 14 grudnia 2015 r.) przewidują świadczenie usług usuwania pojazdów z drogi według niższych stawek, niż określone w uchwale. Natomiast kwoty wskazane w umowach stanowią rzeczywiste koszty usuwania pojazdów z dróg oraz koszty spowodowane odstąpieniem od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu, ponoszone przez Powiat.

W ocenie Prokuratora podnoszone aktualnie przez Radę Powiatu okoliczności dotyczące usunięcia w latach poprzedzających podjęcie uchwały niewielkiej ilości pojazdów nie mogły mieć znaczenia dla ustalenia stawek opłat i kosztów w zaskarżonej uchwale. Jedynymi przesłankami, jakie powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały, 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.

Powołując się na powyższe zarzuty, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obowiązującej (protokół rozprawy k. 37).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Organ podniósł, że ustalone w uchwale stawki są tylko nieznacznie wyższe, a w niektórych przypadkach zostały ustalone nawet na poziomie niższym, niż kwoty brutto ustalone w zawartych umowach. W ocenie organu stawki określone w uchwale odpowiadają cenie tego rodzaju usług świadczonych na terenie powiatu, bowiem umowy zostały zawarte ze wszystkimi przedsiębiorcami świadczącymi usługi na terenie Powiatu Janowskiego. Przy tym na terenie tego powiatu żaden przedsiębiorca nie prowadzi działalności gospodarczej w przedmiocie usług przechowywania pojazdów na parkingach strzeżonych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta, na mocy art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm., dalej w skrócie jako „p.p.s.a.”), obejmuje również akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Ma bowiem charakter generalny i abstrakcyjny.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że zaskarżona uchwała istotnie narusza przepis prawa materialnego, na podstawie którego została podjęta, tj. art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Z treści tego przepisu wynika, że rada powiatu ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (obie przesłanki dotyczą także kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia, a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu – art. 130a ust. 2a ustawy).

Wysokość opłat (kosztów) nie może przekraczać maksymalnych stawek kwotowych ustalonych w art. 130a ust. 6a ustawy. Maksymalne stawki opłat określone 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 ustawy). Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat, o których mowa w ust. 6a, z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 6b, zaokrąglając je w górę do pełnych złotych (art. 130a ust. 6c). 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 parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016 r. poz. 778).

Z zawartego w art. 130a ust. 6 upoważnienia ustawowego wynika, że ustawodawca przyznał radzie powiatu kompetencję prawodawczą zastrzegając powinność uwzględnienia dwóch kryteriów:

- konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi,
- kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

W zakresie pierwszej z wymienionych przesłanek rada powiatu powinna przeanalizować, jakie działania powinny zostać podjęte, aby realizacja zadania w zakresie usuwania pojazdów z drogi przebiegała sprawnie, bez zbędnej zwłoki, przy zapewnieniu ciągłości usług również w dni ustawowo wolne od pracy, weekendy, święta itp. Z kolei ustalenie wysokości opłat w oparciu o drugą z wymienionych przesłanek powinno obejmować ustalenie kosztów tego typu usług świadczonych na terenie powiatu, którego uchwała dotyczy. Należy więc uwzględnić rzeczywiste koszty usuwania i przechowywania pojazdów przez podmioty świadczące tego typu usługi na terenie powiatu (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2017 r., I OSK 1919/16 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Łodzi z dnia 27 września 2017 r., III SA/Łd 690/17, we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2017 r., III SA/Wr 739/17 i Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 stycznia 2019 r., II SA/Go 869/18).

Rada powiatu nie może zatem ustalić stawek w dowolnej wysokości, na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów. Rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę kryteriów wskazanych w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

W orzecznictwie podkreśla się, że uzasadnienie uchwały podejmowanej na podstawie art. 130a ust. 6 powinno szczegółowo wskazywać, jakie dane wzięte zostały przez radę powiatu pod uwagę przy ustalaniu wysokości stawek. Brak natomiast należytego uzasadnienia wysokości ustalonych opłat (kosztów), zwłaszcza gdy określone zostały na poziomie maksymalnym, zarówno gdy chodzi o usunięcie pojazdu z drogi, jak i jego przechowywanie, nosi niewątpliwie cechę arbitralności i nie pozwala na ocenę, jakimi kryteriami kierowała się rada podejmując uchwałę.

Treść zaskarżonej uchwały wskazuje, że w każdym przypadku za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowanie rada powiatu przyjęła stawki w wysokości stawek maksymalnych wskazanych w obwieszczeniu.

W uzasadnieniu wniosku Starosty Janowskiego z dnia 26 września 2016 r., skierowanego do Zarządu Powiatu w Janowie Lubelskim w przedmiocie podjęcia uchwały, wskazano zaś jedynie na ogłoszenie w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. nowych stawek opłat obowiązujących w 2017 r.

Treść protokołu sesji Rady Powiatu w Janowie Lubelskim nr XXVI/2016 z dnia 7 października 2016 r. nie pozwala także na uznanie, iż uchwalenie zaskarżonej uchwały było poprzedzone rozważeniem kryteriów określonych w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Z treści protokołu wynika wprost, że kryteria wskazane w art. 130a ust. 6 tej ustawy, a więc konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu nie były w ogóle przedmiotem debaty. Naczelnik Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Janowie Lubelskim wyjaśnił jedynie, że wysokość opłat powinna zostać dostosowana do wysokości nowych stawek wskazanych w obwieszczeniu. Następnie przewodniczący komisji: budżetu, rolnictwa i bezpieczeństwa przedstawili pozytywne opinie komisji w przedmiocie podjęcia uchwały. Z protokołu nie wynika, ażeby odczytano radnym treść uchwały, ani nie wynika, by radni zostali zapoznani z jakimikolwiek danymi, pozwalającymi na ocenę, jakie stawki – przy uwzględnieniu kryteriów ustawowych oraz wysokości stawek maksymalnych – powinny zostać przyjęte na kolejny rok. Nie ulega wątpliwości, że mogłyby to być także stawki maksymalne, ich przyjęcie powinno być jednak szczegółowo uzasadnione. Na podstawie przedłożonych przez organ dokumentów nie wynika, czym faktycznie kierowała się rada, podejmując uchwałę.

Organ nie wykazał zatem, by członkowie rady powiatu w momencie podejmowania uchwały mieli jakąkolwiek wiedzę co do wysokości kosztów będących przedmiotem uchwały. Zawarta w odpowiedzi na skargę argumentacja odwołująca się do liczby przypadków usunięcia pojazdów z drogi w latach poprzedzających podjęcie uchwały oraz faktu zawarcia umów na świadczenie usług ze wszystkimi podmiotami świadczącymi tego typu usługi w powiecie, nie potwierdzają dokonania przed podjęciem zaskarżonej uchwały analizy cen oraz kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu. Z powołanego wyżej protokołu sesji Rady Powiatu w Janowie

Lubelskim nie wynika bowiem, by radni dysponowali wiedzą w tym zakresie w momencie podejmowaniu uchwały.

W aktach sprawy brak również dowodu, by komisje, które opiniowały projekt uchwały, dysponowały informacjami i szczegółowymi danymi, niezbędnymi do podjęcia decyzji w sprawie wysokości stawek opłat.

Nietrafny jest argument organu, że ustalone stawki nie przekraczają stawek maksymalnych wskazanych w obwieszczeniu, w związku z czym rada nie wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego. Także przyjęcie stawek nieprzekraczających wysokości określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów wymagało odniesienia się do kryteriów ustawowych i uzasadnienia, na jakiej podstawie dla danego powiatu ustalone zostały stawki maksymalne.

W świetle przytoczonych okoliczności stwierdzić należy, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu Janowskiego w istocie pominęła przesłankę „kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu” oraz przesłankę „konieczności sprawnej realizacji zadań”. Treść zaskarżonej uchwały i przebieg sesji rady, na której podjęto uchwałę, wskazują na brak analizy kryteriów ustawowych przed podjęciem uchwały. Z akt sprawy nie wynika także, by analizy takiej dokonał inny organ powiatu.

Słusznie również Prokurator zwrócił uwagę na umowy z dnia 7 i 14 grudnia 2015 r., zawarte przez Powiat Janowski z A. W., prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą A. oraz G. Ł., prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą A., którzy zobowiązali się do usuwania pojazdów z dróg. Przyjęte w tych umowach stawki są w większości przypadków niższe, niż ustalone w uchwale stawki maksymalne i mogą wskazywać, że rzeczywiste koszty na terenie powiatu kształtują się na niższym poziomie. Rada nie zbadała jednak tych okoliczności, a zaskarżoną uchwałę podjęła pomijając kryteria wskazane w ustawie.

Podejmując zaskarżoną uchwałę bez uwzględnienia kryteriów ustawowych rada naruszyła w sposób istotny przepis art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. To zaś daje podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. W myśl bowiem art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. W rozpoznawanej sprawie przepis szczególny nie wyłączał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego. Z uwagi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 8 listopada 2016 r. stwierdzające nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 1 ust. 2, w sprawie zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w pozostałym zakresie, obejmującym § 1 ust. 1, § 2, § 3, § 4 i § 5 uchwały.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.