



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 czerwca 2019 r.

Poz. 3833

Sygn. akt III SA/Lu 629/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak
Sędziowie	WSA Robert Hałabis
	WSA Ewa Ibrom (sprawozdawca)
Protokolant	referent Marcin Ścibor

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 12 lutego 2019 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Rady Powiatu w Lubartowie

z dnia 6 grudnia 2017 r. nr XXIX/196/17

w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu obowiązujących w 2018 roku

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą Nr XXIX/196/17 z dnia 6 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2017 r. poz. 5626) Rada Powiatu w Lubartowie ustaliła wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi na obszarze Powiatu Lubartowskiego i jego parkowanie na parking strzeżonym oraz wysokość kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od wykonywania dyspozycji usunięcia pojazdu, obowiązujących w 2018 r.

Wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi na obszarze Powiatu Lubartowskiego i jego przechowywanie na parking strzeżonym, obowiązujących w 2018 r. ustalona została w § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały na następującym poziomie:

- 1) rower lub motorower: a) za usunięcie - 113 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 20 zł
- 2) motocykl: a) za usunięcie - 223 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 27 zł;

- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: a) za usunięcie - 486 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 40 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 t do 7,5 t: a) za usunięcie - 606 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 52 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 7,5 t do 16 t: a) za usunięcie - 857 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 75 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: a) za usunięcie - 1263 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 136 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: a) za usunięcie - 1537 zł; b) za każdą dobę przechowywania - 200 zł;

Natomiast wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie tych kosztów, ustalona została w § 1 ust. 3 na poziomie: 1) rower lub motorower - 113 zł; 2) motocykl - 223 zł; 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 486 zł; 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 t do 7,5 t - 606 zł; 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej od 7,5 t do 16 t - 857 zł; 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1263 zł; 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 1537 zł.

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1868), art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260), dalej jako „ustawa” lub „Prawo o ruchu drogowym” i obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2017 r., poz. 772).

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Prokurator Rejonowy w Lubartowie zaskarżył powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zarzucił naruszenie art. 12 ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym przez przekroczenie upoważnienia ustawowego do ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym w sposób nieuwzględniający kryteriów wynikających z tego przepisu, tj. bez uwzględnienia faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu lubartowskiego.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że ustalone przez organ stawki odpowiadają wysokości maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i parkowania na parkingu strzeżonym obowiązujących w 2018 r. określonych w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. W ocenie prokuratora rada powiatu nie poczyniła żadnych ustaleń w zakresie wysokości stawek za te usługi, obowiązujących na terenie powiatu. Podkreślono, że uzasadnienie uchwały nie wyjaśnia dlaczego przyjęto stawki w określonej wysokości, a zawiera jedynie stanowisko organu o konieczności podniesienia stawek z uwagi na zmianę ich wysokości w obwieszczeniu. Wskazano również, że zawarta pomiędzy powiatem, a firmą C. z siedzibą w K. w dniu 14 grudnia 2017 r. umowa, przewiduje świadczenie usług objętych uchwałą według niższych stawek niż określone w uchwale.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wyjaśniono, że rada powiatu dokonała analizy cen oraz faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu, a uchwalone stawki są bardzo zbliżone do komercyjnych. Podkreślono, że świadczenie usług określonych w uchwale po cenach niższych niż wskazane w uchwale, nie świadczy o przekroczeniu przez radę powiatu delegacji ustawowej z art. 130a ust. 6 ustawy, ponieważ oferenci niejednokrotnie celowo zaniżają stawki w zamówieniach publicznych. Powołano się również na umowę z dnia 18 czerwca 2015 r. zawartą przez powiat z firmą K., wyjaśniając, że stawki przyjęte w poprzedniej umowie były zbliżone do stawek maksymalnych.

Wyjaśniono, że wysokość stawek przyjętych w zaskarżonej uchwale, uwzględnia koszty utrzymania parkingu prowadzonego przez jednostkę organizacyjną powiatu w gotowości do całodobowego odbioru pojazdów usuwanych z dróg przez cały rok. Ustalono je w oparciu o przeprowadzoną kalkulację kosztów utrzymania parkingu w gotowości do wykonywania zadania, na które składają się koszty

zatrudnienia 4 pracowników i koszty utrzymania obiektu w całodobowej gotowości do odbioru pojazdu oraz zapewnienia bezpieczeństwa przechowywanych pojazdów i koszty odbioru przez właściciela.

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, z 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 2018 r. została określona w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym (M.P. z 2017 r. poz. 772).

Z zawartego w art. 130a ust. 6 upoważnienia ustawowego wynika, że ustawodawca przyznał radzie powiatu kompetencję prawodawczą zastrzegając obowiązek 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 (zob. w tej materii m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 1919/16 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Łodzi z 27 września 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 690/17, we Wrocławiu z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 739/17 i Gorzowie Wielkopolskim z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt 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.

Z treści zaskarżonej uchwały wynika, że w każdym przypadku za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowanie rada powiatu przyjęła stawki w wysokości stawek maksymalnych wskazanych w obwieszczeniu. Uzasadnienie projektu uchwały sprowadza się natomiast jedynie do powołania art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym, zobowiązującego radę do corocznego ustalania stawek opłat oraz obwieszczenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 25 lipca 2017 r. Z treści uzasadnienia uchwały wynika ponadto, że rada przyjęła stawki w maksymalnej wysokości niejako automatycznie, z uwagi na ogłoszenie nowych maksymalnych stawek i zakończenie obowiązywania dotychczasowej uchwały. W uzasadnieniu uchwały brak jakiegokolwiek nawiązania do kryteriów określonych w art. 130a ust. 6 ustawy. Rada powołała wprawdzie ten przepis, ale jedynie w kontekście obowiązku corocznego uchwalania wysokości opłat i kosztów związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów. Wprawdzie w związku z zaskarżoną uchwałą zostały przeprowadzone konsultacje społeczne, jednakże z przedłożonych przez organ dokumentów nie wynika, żeby w toku konsultacji uwzględniono kryteria wskazane w art. 130a ust. 6 ustawy.

Co więcej, z protokołu sesji rady w dniu 6 grudnia 2017 r. wynika wprost, że kryteria wskazane w art. 130a ust. 6, a więc konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu nie były przedmiotem dyskusji. Przedstawiono jedynie uzasadnienie do projektu uchwały. Z protokołu obrad 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. Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, czym faktycznie kierowała się rada podejmując uchwałę.

Z akt sprawy nie wynika także by zarząd powiatu, obradujący nad kwestią określenia w uchwale stawek opłat oraz komisje, które opiniowały projekt uchwały dysponowały informacjami i szczegółowymi danymi, niezbędnymi do podjęcia decyzji w sprawie wysokości stawek opłat. Z protokołu nr 138/17 posiedzenia zarządu powiatu z dnia 26 października 2017 r. nie wynika, żeby nad projektem uchwały toczyła się jakakolwiek dyskusja. Odnotowano jedynie, że w toku konsultacji społecznych nie zostały zgłoszone żadne uwagi. Należy w tym miejscu zauważyć, że fakt przeprowadzenia konsultacji na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie może zastąpić analizy przesłanek z art. 130a ust. 6 ustawy, tj. kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu oraz konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi. Z akt sprawy nie wynika zresztą, by w trakcie konsultacji dostępne były jakiegokolwiek dane dotyczące kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

Brak również dowodu, by komisje obradujące w dniu podjęcia uchwały, dysponowały danymi dotyczącymi kosztów usuwania pojazdów i ich przechowywania na terenie powiatu.

Wprawdzie skarżąca w odpowiedzi na skargę powołała się na umowy zawarte w poprzednich latach, jednakże organ nie wykazał, by członkowie rady powiatu w momencie podejmowania uchwały mieli jakakolwiek wiedzę co do wysokości kosztów będących przedmiotem uchwały, jak to wywodzi organ. Zawarte w odpowiedzi na skargę wyjaśnienie, że rada powiatu dokonała analizy cen oraz faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu, jednakże pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią protokołu obrad rady oraz protokołu posiedzenia zarządu.

Nie jest uzasadnione stanowisko organu, że rada nie wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego. Także przyjęcie stawek nieprzekraczających wysokości określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów wymagało odniesienia się do kryteriów ustawowych i uzasadnienia, na jakiej podstawie dla danego powiatu ustalone zostały stawki maksymalne.

W tym stanie rzeczy uwzględniając przytoczone okoliczności stwierdzić należy, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu Lubartowskiego w istocie pominęła przesłankę kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu oraz przesłankę konieczności sprawnej realizacji zadań. Treść zaskarżonej uchwały, lakoniczne uzasadnienie uchwały i przebieg sesji rady,

na której podjęto uchwałę wskazującą na brak analizy kryteriów ustawowych przed podjęciem uchwały. Z akt sprawy nie wynika także, by analizy takiej dokonał inny organ powiatu.

Słusznie zwrócił również uwagę prokurator na umowę z 14 grudnia 2017 r., zawartą przez Powiat Lubartowski z firmą „C.”, która zobowiązała się do usuwania pojazdów z dróg i ich przechowywania na parkingu strzeżonym. Przyjęte w tej umowie stawki są niższe niż ustalone w uchwale stawki maksymalne. Wprawdzie umowa zawarta została już po podjęciu uchwały, jednak przyjęte w niej stawki mogłyby wskazywać, że rzeczywiste koszty usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu kształtują się na niższym poziomie. Rada nie zbadła jednak tych okoliczności, a zaskarżoną uchwałę podjęła pomijając kryteria wskazane w ustawie. Dodać należy, że do odpowiedzi na skargę organ dołączył także dwie umowy zawarte przed podjęciem uchwały – z 18 czerwca 2015 r. i z 29 czerwca 2017 r. Umowy te – pomijając już to, że nie były przedmiotem analizy rady powiatu – w żaden sposób nie wykazują, że rzeczywiste koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu lubartowskiego są tak wysokie, że uzasadniają przyjęcie na 2018 r. stawek maksymalnych.

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. Zachodziły zatem podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Z tych 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.