



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 stycznia 2018 r.

Poz. 390

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 653/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Małgorzata Malinowska – Grakowicz
Magdalena Jankowska – Szostak (sprawozdawca)
Tomasz Świetlikowski

Protokolant specjalista

Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 25 października 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Legnicy
na uchwałę Rady Powiatu Legnickiego
z dnia 29 września 2016 r. nr XVIII/111/16
w przedmiocie wysokości stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdów z drogi
oraz ich parkowanie

stwierdza, że uchwała z dnia 29 września 2016 r. nr XVIII/111/16 została wydana z naruszeniem prawa

Uzasadnienie

Uchwałą nr XVIII/111/2016 z dnia 29 września 2016 r. w sprawie wysokości stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie Rada Powiatu Legnickiego na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6 oraz art. 12 pkt 1 i pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.) ustaliła w § 1 wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie na wyznaczonym przez Starostę Legnickiego parkingu strzeżonym. Opłaty ustalono w zależności od rodzaju pojazdu i jego dopuszczalnej masy całkowitej: za usunięcie roweru lub motoroweru – 110 zł, motocykla – 218 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 476 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 594 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 841 zł, pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1239 zł, pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne – 1508 zł. Ustalono też opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu, odpowiednio 19 zł, 26 zł, 39 zł, 51 zł, 73 zł, 133 zł, 196 zł. W § 2 uchwały Rada Powiatu ustaliła wysokość kosztów ponoszonych przez właściciela pojazdu, w przypadku gdy takie powstały od momentu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi do chwili odstąpienia od jego usunięcia, ze względu na ustanie przyczyny jego usunięcia, w wysokości 50% stawek kwotowych jak za usunięcie, określonych w § 1. W § 3 orzeczono o utracie mocy uchwały nr IX/59/2015 Rady Powiatu Legnickiego z dnia 29 października 2015 r. w sprawie wysokości stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 4460). W § 4 wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu Legnickiego, a w § 5 postanowiono o wejściu w życie uchwały po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą od 1 stycznia 2017 r.

Pismem z dnia 31 lipca 2017 r. Prokurator Rejonowy w Legnicy zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zarzucił jej rażące naruszenie art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym poprzez nie wzięcie pod uwagę przy uchwalaniu wysokości stawek kosztów usuwania pojazdów, umieszczania ich na parkingu strzeżonym oraz kosztów podjętych w tym celu czynności, lecz nie zrealizowanych – kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu legnickiego, czym spowodowano nieuzasadnione zawyżenie przedmiotowych opłat.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że stawki opłat za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie odpowiadają wysokości obowiązujących w 2017 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym określonych w wydawanym na podstawie 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym obwieszczeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2016 r. (M.P. z dnia 5 sierpnia 2016 r.).

Następnie podniósł, że w czasie podjęcia uchwały przez Radę Powiatu Legnickiego, to jest w dniu 29 września 2016 r. obowiązywała umowa nr RA.273.2.26.2015 pomiędzy Starostwem Powiatowym w Legnicy (zlecający), a AUTO - POMOC DROGOWA Usługi Transportowe „Szwarc” s.c. ul. Hodowców 1 59 - 220 Legnica (wykonawca), którą zawarto w dniu 22 grudnia 2015 r. Dotyczyła ona usuwania z dróg powiatu legnickiego pojazdów i umieszczania ich na parkingu strzeżonym w przypadkach określonych w art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz prowadzenia całodobowego parkingu strzeżonego dla parkowania usuwanych pojazdów. Umowa obowiązuje nadal - to jest od 1.01.2016 r. do 31.12.2017 r. (§ 3 umowy).

Z analizy treści umowy (§ 2 pkt 5 umowy) wynika, że wykonawca jest obowiązany do naliczenia właścicielowi pojazdu opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu wg stawek określonych w aktualnie obowiązującej uchwale Rady Powiatu Legnickiego oraz sporządzenia dokumentu poświadczającego wykonanie usługi i prawidłowe rozliczenie opłaty. Dokument ten będzie zawierał wysokość naliczonej opłaty, markę i numer pojazdu, dokładną datę i godzinę usunięcia pojazdu oraz nr rachunku - faktury.

Według § 4 umowy zamawiający wypłaci wykonawcy wynagrodzenie wykonawcy, na podstawie ryczałtowych cen jednostkowych brutto w wyszczególnionych przez wykonawcę w załączniku nr 1 do oferty oraz ilości i rodzaju faktycznie usuniętych i parkowanych pojazdów.

Według załącznika nr 1 do oferty sporządzonej przez wykonawcę jednostkowe ceny (brutto) usunięcia pojazdów z dróg wynoszą: 50 zł w przypadku roweru lub motocykla, 250 zł w przypadku pojazdu do 3,5 t, pojazdu 3,5 t – 7,5 t, pojazdu 7,5 t do 16 t, pojazdu powyżej 16 t oraz pojazdu przew. mat. niebezpieczne.

Według tego samego źródła ceny jednostkowe brutto za parkowanie pojazdów usuniętych z dróg kształtują się następująco: rower lub motocykl: 5 zł, pojazd do 3,5 t, pojazd 3,5 t – 7,5 t, pojazd 7,5 t do 16 t, pojazd powyżej 16 t oraz pojazd przew. mat. niebezpieczne – 20 zł. Zatem dane z powyższej oferty są informacją na temat kosztów usuwania przechowywania pojazdów na obszarze powiatu legnickiego, które nie zostały zmienione i obowiązują nadal.

Zdaniem Prokuratora wobec powyższego uznać należy, że Rada Powiatu Legnickiego podejmując uchwałę z dnia 29 września 2016 r. w sprawie wysokości stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie naruszyła przepis 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, albowiem przy uchwalaniu tej uchwały nie wzięła pod uwagę znacznie niższych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów obowiązujących na obszarze powiatu legnickiego.

Z przedstawionej dokumentacji, a w szczególności oferty AUTO - POMOC DROGOWA Usługi Transportowe „Szwarc” s.c., z którą to Starostwo Powiatowe w Legnicy zawarło umowę wynika, że zaproponowane przez ten podmiot koszty, tak usunięcia pojazdów, jak też ich przechowywania na parkingu strzeżonym są znacząco niższe od kosztów ustalonych w uchwale z dnia 29 września 2016 r. Nie było zatem żadnych merytorycznych przesłanek do wprowadzanie maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym.

Z uwagi na fakt, że opłaty dotyczące wyżej wskazanej działalności stanowią dochód własny powiatu (art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym), przy braku nakładów własnych, w tym inwestycji w tym zakresie uznać należy, że ich niezgodne z prawem podnoszenie stanowi ukrytą, niedozwoloną formę nadmiernego fiskalizmu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że nie przekroczyła kompetencji określonych w przedmiotowych przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym i tym samym nie można uznać, że opłaty te powinny być niższe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej (...). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2). Stosownie do art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369), dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, bowiem określa zakres obowiązku ponoszenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów. Dotyczy zatem sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, a przy tym adresatami tej uchwały są osoby określone generalnie, a nie imiennie. Uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Również zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 i 1579) organy stanowiąc akty prawa miejscowego działać muszą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 12 pkt 11 oraz art. 92 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137z późn. zm.). 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 półroczu 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 2017 r. w obwieszczeniu z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2016 r., poz. 778), wydanym na podstawie art. 130a ust. 6c Prawa o ruchu drogowym. W obwieszczeniu przewidziano maksymalną opłatę za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t w wysokości 476 zł, a za każdą dobę przechowywania w wysokości 39 zł.

Przesłankami materialnoprawnymi, 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.

Sąd podziela stanowisko strony skarżącej, że Rada Powiatu Legnickiego podejmując uchwałę nr XVIII/111/2016 z dnia 29 września 2016 r. w sprawie wysokości stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie naruszyła przepis 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, albowiem przy uchwalaniu tej uchwały nie wzięła pod uwagę znacznie niższych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów obowiązujących na obszarze powiatu legnickiego.

Jak wskazano w uzasadnieniu skargi w czasie podjęcia uchwały przez Radę Powiatu Legnickiego obowiązywała umowa nr RA.273.2.26.2015 pomiędzy Powiatem Legnickim (zamawiający), a AUTO - POMOC DROGOWA Usługi Transportowe „Szwarc” s.c. ul. Hodowców 1 59 - 220 Legnica (wykonawca), którą zawarto w dniu 22 grudnia 2015 r. Dotyczyła ona usuwania z dróg powiatu legnickiego pojazdów i umieszczania ich na parkingu strzeżonym w przypadkach określonych w art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz prowadzenia całodobowego parkingu strzeżonego dla parkowania usuwanych pojazdów. W § 3 strony ustaliły rozpoczęcie wykonania umowy na dzień 1 stycznia 2016 r., natomiast zakończenie na dzień 31 grudnia 2017 r.

Według załącznika nr 1 do oferty sporządzonej przez wykonawcę cena brutto za usunięcie jednego pojazdu, którą Powiat Legnicki zapłaci firmie wykonującej usługi usunięcia pojazdu z drogi (AUTO - POMOC DROGOWA Usługi Transportowe „Szwarc” s.c.) wynosi: 50 zł za usunięcie roweru lub motoroweru, 250 zł za usunięcie: pojazdu do 3,5 t, pojazdu 3,5 t – 7,5 t, pojazdu 7,5 t do 16 t, pojazdu powyżej 16 t oraz pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne. Ceny jednostkowe brutto za parkowanie pojazdów usuniętych z dróg kształtują się następująco: rower lub motocykl: 5 zł, pojazd do 3,5 t, pojazd 3,5 t – 7,5 t, pojazd 7,5 t do 16 t, pojazd powyżej 16 t oraz pojazd przew. mat. niebezpieczne – 20 zł.

Powołane ceny odbiegają znacząco od stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi, które Rada Powiatu Legnickiego ustaliła na maksymalnym, dopuszczalnym przez prawo poziomie. W zaskarżonej uchwale ustalono bowiem w § 1 za usunięcie pojazdów następujące stawki: za rower lub motorower – 110 zł, za motocykl - 218 zł, za pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 476 zł, za pojazd o dopuszczalnej

masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 594 zł, za pojazdy do dopuszczalnej masy całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 841 zł, za pojazd do dopuszczalnej masy całkowitej powyżej 16 t - 1238 zł, za pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 1508 zł. Ustalono opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu, wyniosły odpowiednio 19 zł, 26 zł, 39 zł, 51 zł, 73 zł, 133 zł, 196 zł.

Zatem należy zgodzić się z Prokuratorem Rejonowym w Legnicy, że podejmując w dniu 29 września 2016 r. uchwałę nr XVIII/111/2016 Rada Powiatu Legnickiego znacząco zawyżyła koszty za usunięcie pojazdów z drogi oraz ich parkowanie. Z przedstawionej oferty firmy wykonującej usługi usunięcia pojazdu z drogi z którą Powiat Legnicki zawarł umowę wynika, że zaproponowane przez ten podmiot koszty, tak usunięcia pojazdów, jak też ich przechowywania na parkingu strzeżonym są znacząco niższe od kosztów ustalonych w uchwale z dnia 29 września 2016 r. Nie było zatem żadnych merytorycznych przesłanek do wprowadzania maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym.

Tym samym organ nie uwzględnił drugiego z kryteriów, którym powinien się kierować się podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był bowiem 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. W związku z powyższym stwierdzić należy, że stawki przedmiotowych opłat zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

Trzeba też zauważyć, że stosownie do art. 130a ust. 5f Prawa o ruchu drogowym starosta może realizować zadania usuwania i przechowywania pojazdów bądź przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub w trybie powierzenia ich wykonywania zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Dla obu przypadków przesłanki ustalania opłat są wspólne, dlatego też ustawodawca w sposób ogólny odwołał się do „kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu”.

W ocenie Sądu, nieuwzględnienie przez organ tych okoliczności przy podejmowaniu uchwały oznacza wadliwe zrealizowanie ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, zwłaszcza gdy rzeczywiste koszty usunięcia i przechowywania pojazdu ustalone w umowie z podmiotem zewnętrznym kształtują się na poziomie niższym niż przyjęte w uchwale stawki w maksymalnej wysokości, określone w obwieszczeniu Ministra Finansów.

Wobec tego stwierdzić należy, że Rada Powiatu Legnickiego rażąco naruszyła art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

Mając powyższe na uwadze, oraz fakt upływu roku od dnia podjęcia uchwały Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.