



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk

Sędzia WSA Piotr Chybicki

Sędzia WSA Tadeusz Lipiński (spr.)

Protokolant St. sekretarz sądowy Grażyna Wojtyszek
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 grudnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Mieście Lubawskim
na uchwałę Rady Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim
z dnia 30 listopada 2017 r. nr XXXIX/287/2017
w przedmiocie ustalenia na rok 2018 wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg
i ich przechowywanie

1) stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały;

2) w pozostałym zakresie skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM



St. sekretarz sądowy
Grażyna Wojtyszek

UZASADNIENIE

Rada Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim podjęła w dniu 30 listopada 2017 r. uchwałę nr XXXIX/287/2017 w sprawie ustalenia na rok 2018 wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie.

Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260) i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995).

W § 1 uchwały ustalono opłaty za usunięcie pojazdów z drogi, natomiast w § 2 określono wysokość opłaty za przechowywanie usuniętych pojazdów. W obu paragrafach dokonano zróżnicowania wysokości opłat w zależności od rodzaju i dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów.

Prokurator Rejonowy w Nowym Mieście Lubawskim (dalej jako: „skarżący”, „prokurator”), zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Przedmiotowej uchwałę skarżący zarzucił istotne naruszenie prawa to jest:

- art. 7, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i przyjęcie maksymalnych stawek za usunięcie pojazdu z drogi oraz jego przechowywanie, które to koszty nie są rzeczywistymi kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu nowomiejskiego;
- art. 7, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 130a ust. 6 i 6a Prawa o ruchu drogowym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i przyjęcie maksymalnych stawek za przechowywanie pojazdu za każdą rozpoczętą dobę przechowywania, podczas gdy intencją ustawodawcy było ustalenie maksymalnych stawek za przechowywanie pojazdu za każdą pełną dobę przechowywania.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że przedmiotowa uchwała obok postanowień indywidualno-konkretnych zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym i bez wątplenia stanowi akt prawa miejscowego. Należy ona do aktów o charakterze wykonawczym bowiem wydana została w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

Rada w przypadku opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów wprowadziła stawki maksymalne wynikające z Obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. Określenie stawek na poziomie maksymalnym jest dopuszczalne, jednak

organ nie może działać dowolnie. W umowie przedsiębiorca zaoferował niższe koszty usunięcia motocykla i pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne.

Podobnie przyjęcie maksymalnych stawek za przechowywanie pojazdów nie jest dopuszczalne, albowiem nie pokrywają się one z rzeczywistymi kosztami ponoszonymi z tego tytułu. Nadto art. 130a ust. 6a Prawa o ruchu drogowym przewiduje, że stawki opłat ustalane są za każdą dobę przechowywania, dlatego w uchwale błędnie użyto sformułowania „za każdą rozpoczętą dobę”. Ustalenie wysokości przedmiotowych opłat powinno być w znacznym stopniu zależne od rzeczywistych kosztów usług, Rada musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu, czego nie uczyniono.

Nadto uzasadnienie uchwały ogranicza się w zasadzie do przytoczenia przepisów obowiązującego prawa i stwierdzenia, że rada powiatu ustaliła stawki opłat na poziomie maksymalnym.

Rada nie podjęła żadnych kroków mających na celu ustalenie obowiązujących na terenie powiatu nowomiejskiego stawek za usunięcie pojazdów z dróg i ich przechowywanie. Podmiot działający lokalnie zaproponował stawki niższe niż w uchwale i nie jest ważne, że do podpisania umowy nie doszło, umowa podpisana została z Przedsiębiorstwem mającym siedzibę w ościennym powiecie, zatem przedstawiona oferta nie może być uznana za odzwierciedlającą poszczególne stawki dla powiatu nowomiejskiego.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu odpowiedzi pełnomocnik organu wskazał, że Rada Powiatu działała w ramach delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym i nie doszło do jej przekroczenia. Organ corocznie dokonuje ustalenia opłaty objętej treścią zaskarżonej uchwały, ma więc wiedzę na temat ilości zdarzeń, ale przede wszystkim związanych z tym kosztów. Na poparcie powyższego stwierdzenia przytoczono dane z lat 2012 – 2018.

Podjęcie przez Radę uchwały o określeniu wysokości stawek umożliwiło wszczęcie postępowania na wyłonienie wykonawcy zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych. Ze złożonych ofert wynika, że cena usług komercyjnych przekracza stawki maksymalne ustanowione przez Ministra Finansów. Firmy z powiatu nowomiejskiego nie były zainteresowane udziałem w postępowaniu, jedna z nich złożyła ofertę, ale odstąpiła od podpisania umowy. Pojazdy przechowywane są na terenie Zarządu Dróg Powiatowych, który nie prowadzi działalności gospodarczej, nie prowadzi też ewidencji

Sygn. akt II SA/OI 771/18

wyodrębnionych kosztów utrzymania i prowadzenia parkingu przeznaczonych do parkowania pojazdów.

Organ nie zgodził się również ze stwierdzeniem, że sformułowanie zawarte w art. 130a ust. 6a Prawa o ruchu drogowym „za każdą dobę przechowywania” dotyczy pełnej doby, dochodziłoby bowiem do sytuacji, że część osób nie ponosiłaby żadnych opłat.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, zwanej dalej „p.p.s.a.”) wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W świetle powyższych kryteriów, skarga zasługuje na uwzględnienie jedynie w części dotyczącej ustalenia opłaty za przechowywanie pojazdów.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego materialnoprawną podstawę stanowi art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym (dalej p.r.d.). Zgodnie z treścią powyższego przepisu 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 ich przechowywanie na parkingu oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu.

Maksymalne stawki opłat określone zostały w art. 130a ust. 6a p.r.d., obowiązują one w danym roku kalendarzowym i ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy (ust. 6b). Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w drodze obwieszczenia maksymalne stawki opłat (ust. 6c).

Ustawodawca określił dwie przesłanki, którymi powinien kierować się organ samorządu powiatowego podejmując uchwałę na zasadzie przepisu art. 130a ust. 6 p.r.d. Przesłankami tymi są konieczność zapewnienia sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i ich przechowywania na parkingach strzeżonych

Sygn. akt II SA/OI 771/18

oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Tak więc rada zobowiązana jest do przeanalizowania działań jakie powinny zostać podjęte, aby realizacja zadania przebiegała sprawnie, bez zbędnej zwłoki i przy zapewnieniu ciągłości usług, przy uwzględnieniu ceny za świadczenie tego typu usług na terenie powiatu, którego dotyczy uchwała, a ustalenie końcowych stawek opłat powinno stanowić wypadkową wymienionych wyżej przesłanek.

Żadne inne okoliczności, poza wyszczególnionymi w art. 130a ust. 6 p.r.d. nie mogą wpływać na sposób realizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma obowiązek wziąć pod uwagę powyższe kryteria materialnoprawne, co daje mu 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 oraz przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami.

W § 1 Rada Powiatu ustaliła wysokość opłat za usunięcie poszczególnych pojazdów z drogi, przyjmując stawki maksymalne wynikające z 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 przechowywanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2017 r., poz. 772).

Ustawa przewiduje siedem różnych stawek za usunięcie z drogi pojazdów zaliczonych do siedmiu różnych kategorii.

Podpisana przez Zarząd Powiatu umowa z Przedsiębiorstwem Transportowym „Mazur – Transport” Mirosław Mazur w ławie również przewiduje siedem stawek za usunięcie z drogi siedmiu różnych kategorii pojazdów.

Prawdą jest to, że w dwóch kategoriach pojazdów usuwanych przedsiębiorca zaoferował Powiatowi stawki niższe niż maksymalne, bo za usunięcie motocykla zaproponował 221,40 zł., a za usunięcie pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne 1.512,90 zł., przy określeniu w uchwale tych kwot odpowiednio na 223 zł i 1537 zł Zestawienie powyższych kwot jednoznacznie przekonuje, że różnica w określeniu wysokości opłaty wynikającej z umowy i z podjętej uchwały jest minimalna, wręcz iluzoryczna, bo w przypadku motocykli wynosi 1,60 zł, a przy pojazdach przewożących materiały niebezpieczne jest to kwota 24,10 zł. Nie można pominąć również tego, że w przypadku pięciu pozostałych kategorii pojazdów kwoty zaproponowane przez przedsiębiorcę były wyższe od tych jakie określiła Rada Powiatu w zaskarżonej uchwale.

W odpowiedzi na skargę wyszczególniono jakie pojazdy były usuwane z dróg powiatu od 2012 r. do dnia 25 października 2018 r., nie został w tym czasie usunięty żaden pojazd przewożący materiały niebezpieczne, usunięto natomiast jeden motocykl, co miało miejsce w 2015 r.

Nie sposób zgodzić się z poglądem Prokuratora, że nie jest istotne to, iż do podpisania umowy nie doszło z miejscowym przedsiębiorcą, który zaproponował stawki niższe od uchwalonych, gdyż istotne jest złożenie samej oferty. Nie może być uznane za istotne to, że przedsiębiorca składa określoną ofertę (niezależnie od czasu w jakim ją składa), jeżeli później rezygnuje z podpisania umowy mającej tę ofertę urealnić.

W ocenie sądu podpisanie umowy z przedsiębiorcą z sąsiedniego powiatu nie przesądza o tym, że nie jest to oferta najkorzystniejsza, w rozpoznawanej sprawie była to jednak jedyna oferta, gdyż miejscowy przedsiębiorca odstąpił od podpisania umowy na świadczenie usług.

Prawdą jest to, że z materiału zgromadzonego w sprawie nie wynika, aby Rada przed podjęciem uchwały pojęła działania mające na celu ustalenie obowiązujących na terenie powiatu nowomiejskiego stawek za usuwanie pojazdów z dróg. Jednak powyższe ma swoje usprawiedliwienie w tym, iż organ uchwałodawczy musiał dysponować wiedzą na temat ilości usuwanych pojazdów z dróg i ponoszonych kosztów w latach poprzednich. Najistotniejszą rzeczą jest jednak to, że ostatecznie żaden przedsiębiorców powiatu nie zdecydował się na złożenie oferty i podpisanie umowy, a stawki określone w podpisanej umowie za usunięcie pojazdów w pięciu rodzajach pojazdów są wyższe niż ustalone w uchwale.

Tak więc w przypadku § 1 zaskarżonej uchwały nie zostało naruszone prawo i jeszcze to w sposób rażący.

Prokurator w skardze wywodzi, że uzasadnienie uchwały ogranicza się do przytoczenia przepisów prawa i stwierdzenia, że opłaty zostały ustalone na poziomie maksymalnym i jest to fakt zgodny z rzeczywistym stanem rzeczy, nie powinno to jednak skutkować w tym przypadku stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Stwierdzenie to ma swoje uzasadnienie zwłaszcza w tym co się wydarzyło po podjęciu uchwały. Nie jest konieczne uzasadnianie w sposób szczegółowy kosztów, jeżeli na usuwanie pojazdów z dróg realnie składana jest tylko jedna oferta przewidująca w większości stawki wyższe niż określone w uchwale. Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia pojazdów ponoszonych przez powiat, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę zewnętrzną na podstawie umowy zawartej z organem. Pomimo

określenia stawek maksymalnych koszty ponoszone przez organ muszą być wyższe od uzyskiwanych wpłat, gdyż zdecydowana większość, a w zasadzie prawie wszystkie pojazdy usuwane z dróg to samochody o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t., a w umowie określono stawkę wyższą niż w uchwale za usuwanie tych pojazdów.

W sposób odmienny należało ocenić unormowania zawarte w § 2 zaskarżonej uchwały określające opłaty za przechowywanie pojazdów również na dopuszczalnym maksymalnym poziomie.

Raz jeszcze podkreślić należy, że również za przechowywanie pojazdów organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów ich przechowania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie I OSK 1916/16 wskazał, że „zapewnienie jak największych wpływów do budżetu Miasta (...) wykracza poza przesłanki materialne wymienione w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym” (orzeczenie dostępne w CBOSA).

Przypomnieć należy, że pojazdy przechowywane są na terenie powiatowej jednostki organizacyjnej jaką jest Zarząd Dróg Powiatowych z/s w Kurzętniku. Niezależnie od tego czy na wysokość kosztów przechowywania składają się wyłącznie koszty pracownicze (jak wywodzi Prokurator), czy są one ujęte w kosztach ogólnych utrzymania Z.D.P. (twierdzenie z odpowiedzi na skargę), to nie można uznać, aby w uchwale odzwierciedlono rzeczywiste koszty rzeczywiste przechowywania pojazdów.

W pierwszym przypadku, tj. kosztów pracowniczych wynoszących ponad 68 zł. za cały czas przechowywania pojazdu. Wydaje się, że w takiej sytuacji koszt przechowywania jest niezależny od czasu przechowywania pojazdu, w związku z tym określenie w uchwale stawki za każdą rozpoczętą dobę nie byłoby odzwierciedleniem kosztów rzeczywistych. Pomiedzy kwotami określonymi w uchwale, zwłaszcza po upływie kilku dni przechowywania pojazdu, a kosztami poniesionymi przez Z.D.P. różnice byłyby wręcz nieporównywalne.

W drugim z przypadków, mianowicie ujęcia kosztów przechowywania pojazdów, bez wyszczególnienia w ogólnych kosztach funkcjonowania Z.D.P. jest jeszcze trudniej zaakceptować tego typu rozwiązanie jako odzwierciedlające rzeczywiste koszty, ponieważ wszystkie dane składające się na te koszty stanowią niewiadome. Stawki za przechowywanie pojazdów w uchwale ustalone zostały na poziomie maksymalnym, natomiast nawet nie wiadomo, co się składa na koszt przechowywania pojazdu poza kosztami pracowniczymi i kosztami materiałowymi w nieokreślonej wysokości, które nie powinny być jednak wysokie.

Sygn. akt II SA/OI 771/18

Należy zatem zgodzić się ze skarżącym, że Rada Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim podejmując w dniu 30 listopada 2017 r. uchwałę w sprawie ustalenia na rok 2018 wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich przechowywanie zawyżyła koszty ich przechowywania.

Tym samym organ nie uwzględnił w § 2 zaskarżonej uchwały drugiego z kryteriów, którym powinien się kierować 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 przechowywania pojazdów ponoszonych przez powiat. W związku z powyższym stwierdzić należy, że stawki opłat zawarte w § 2 uchwały zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 130a ust. 6a p.r.d.

W ocenie Sądu użycie w § 2 uchwały stwierdzenia „za każdą rozpoczętą dobę przechowywania” nie jest stwierdzeniem sprzecznym zawartym w art. 130a ust. 6a ustawy postępującym się określeniem „za każdą dobę”. Nadto słusznie w odpowiedzi na skargę zwraca się uwagę na to, że gdyby podzielić pogląd Prokuratora to nie można byłoby pobrać żadnych opłat w przypadku odebrania pojazdu przed upływem doby, a przecież oczywistym jest, że koszty takie, jak choćby związane z przyjęciem i wydaniem pojazdu muszą być poniesione

Mając powyższe na uwadze, Sąd w pkt 1 wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 2 zaskarżonej uchwały.

W punkcie 2 wyroku na zasadzie art. 151 p.p.s.a. skarga w pozostałym zakresie została oddalona.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Starszy sekretarz sądowy
Grażyna Wołyśzek
Grażyna Wołyśzek