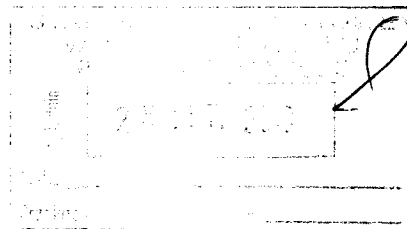


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie
35-016 Rzeszów, ul. Kraszewskiego 4A
WYDZIAŁ I Rz
tel. (17)8604507; (17)8604508

Dnia 22 lutego 2019 r.
Sygn. akt I SA/Rz 798/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Powiatu Jarosławskiego

ul. Jana Pawła II 17
37-500 Jarosław

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 lutego 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 5 lutego 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

Stary Sekretarz Sądowy
Sekretarz

[Handwritten signature]

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne W innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. nr 1302): Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. nr 1302).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach

egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.

3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. nr 1302)¹.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2018 r. nr 1302).

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	S. WSA	Jarosław Szaro /spr./
Sędzia	WSA	Piotr Popek
Asesor	WSA	Jacek Boratyn

Protokolant sekr. sąd. Anna Kotowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 lutego 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu
o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Powiatu Jarosławskiego
z dnia 27 czerwca 2018 r. nr L/327/2018
w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi, jego parkowanie na
parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od
usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność uchwały Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 27 czerwca 2018 r.
nr L/327/2018 w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi, jego
parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie
odstąpienia od usunięcia pojazdu.



Na oryginalie właściwego podpisu
za zgodą

Monika Róg
Starszy Sekretarz Sądowy

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu jest uchwała Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 27 czerwca 2018r. nr L/327/2018 w sprawie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi, jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada ustaliła opłaty brutto za usunięcie pojazdu z drogi na koszt właściciela przez jednostkę wyznaczoną przez Starostę Jarosławskiego w wysokości:

- rower lub motorower - 113 zł
- motocykl - 223 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 486 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 606 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 857 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1,263 zł,
- pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 1537 zł.

Z kolei za parkowanie usuniętego na koszt właściciela pojazdu na wyznaczonym przez Starostę Jarosławskiego parkingu strzeżonym za każdą rozpoczętą dobę przechowywania Rada ustaliła się opłaty brutto w wysokości:

- rower lub motorower - 20 zł
- motocykl - 27 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 40 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 52 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 75 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 136 zł,
- pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 200 zł..

W § 2 uchwały ustalono wysokość stawek kwotowych kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie tych kosztów.

W skardze na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Jarosławiu wniósł o stwierdzenie jej nieważności. Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca

1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1260 ze zm.), poprzez przekroczenie delegacji ustawowej, polegające na ustaleniu stawek maksymalnych kosztów usuwania pojazdów, przechowywania ich na parkingu strzeżonym, mimo że rzeczywiste koszty usunięcia i przechowywania pojazdów ponoszone przez Powiat Jarosławski na podstawie umowy zawartej przez organ z podmiotem zewnętrznym są znacząco niższe, niż stawki maksymalne określone w zaskarżonej uchwale, a także uwzględnienie przy podejmowaniu uchwały kryteriów innych aniżeli określonych w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W uzasadnieniu skargi Prokurator powołał się na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, iż uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie 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. Zdaniem Skarżącego, wydając zaskarżoną uchwałę, Rada Powiatu Jarosławskiego naruszyła ww. przepis, przez nieuwzględnienie wymienionych tam kryteriów. Przyjęte w zaskarżonej uchwale stawki zostały ustalone na maksymalnym poziomie określonym w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym (M.P. z 2017r., poz. 772). Tymczasem w chwili podjęcia uchwały obowiązywała zawarta w dniu 12 kwietnia 2018r. pomiędzy Powiatem Jarosławskim a Romanem Szydłowskim umowa o świadczenie całodobowych usług w zakresie usuwania, holowania i przechowywania na parkingu strzeżonym pojazdów. Z treści § 15 ust. 3 przedmiotowej umowy wynika, iż wykonawca będzie pobierał wynagrodzenie za usunięcie pojazdu w wysokości brutto:

- rower lub motorower - 86,10 zł, zaś w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 113 zł,
- motocykl - 159,90 zł - w uchwale opłata wynosi 223 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 356,70 zł - w uchwale opłata wynosi 486 zł,

- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 602,70 zł, w uchwale opłata wynosi 606 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 836,40 zł, w uchwale opłata wynosi 857 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1230 zł, w uchwale opłata wynosi 1,263 zł.

Prokurator wywiódł więc, że wynagrodzenie wykonawcy umowy za „dobę przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym, wynikające z zawartej umowy (§ 15 ust. 3) zostało określone na znacznie niższym poziomie, aniżeli wysokość opłat ustalonych w zaskarżonej uchwale, do poniesienia których zobowiązany jest właściciel pojazdu. Ponadto w § 15 ust. 5 ww. umowy ustalono, iż wykonawca zobowiązuje się za każdą dobę powyżej 3 miesięcy przechowywania (parkowania) pojazdu na parkingu depozytowym, licząc od dnia usunięcia pojazdu z drogi, stosować opłaty w wysokości 25 % (jednej czwartej) ryczałtowej ceny jednostkowej brutto za przechowywanie (parkowanie) danego rodzaju pojazdu określonej w § 15 ust. 3 umowy. Tymczasem zaskarżona uchwała nie przewiduje wyżej wskazanych dwóch rodzajów opłat, a jedynie opłaty w złotych brutto za każdą rozpoczętą dobę przechowywania. W konsekwencji po upływie 3 miesięcy właściciel pojazdu np. o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t za każdą rozpoczętą dobę parkowania pojazdu na parkingu strzeżonym zobowiązany będzie, stosownie do treści uchwały, do uiszczenia opłaty w kwocie 40 zł, podczas gdy Powiat na mocy zawartej umowy zapłaci wykonawcy jedynie 6,15 zł (25% z kwoty 24,60 zł wynikającej z umowy). Zdaniem Skarżącego różnica we wskazanych wyżej kosztach stanowi nieuzasadniony wpływ do budżetu jednostek, samorządu terytorialnego i niewynikającą z przepisów prawa dolegliwość fiskalną dla obywateli.

W opinii Skarżącego analiza treści uchwały, motywów jej podjęcia, jak również treści umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym pozwala na stwierdzenie, że organ nie uwzględnił kryteriów, którym powinien się kierować podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy. 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.

Skarżący zwrócił uwagę, że jak wynika z protokołu nr 122018 z obrad sesji Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 27 czerwca 2018r. Radni mieli świadomość, że

zgodnie z przepisami przyjęte stawki powinny odzwierciedlać cenę usługi i wysokość rzeczywistych opłat, a nie stanowić dodatkowych dochodów. Mimo to przyjęto w uchwale maksymalne dopuszczalne stawki. Jak bowiem podnosił Starosta Jarosławski, Powiat ponosi znaczne koszty związane z omawianą materią, które są nie do wyegzekwowania, a prowadzonych jest szereg postępowań sądowych o zasądzenie przepadku pojazdów na rzecz Powiatu, aby możliwe było ich zezłomowanie, co pozwoli na uniknięcie opłat z tym związanych. Jak zaznaczył Starosta, Powiat boryka się z tym problemem od lat i nie może sobie z tym poradzić, tym bardziej, iż szereg pojazdów jest zarejestrowanych na obcokrajowców, co generuje dodatkowe koszty związane z tłumaczeniami.

Skarżący zwrócił uwagę na wyrażony w orzecznictwie pogląd, iż uwzględnianie przy ustalaniu stawek na maksymalnym, przewidzianym przez prawodawcę poziomie kosztów realizacji zadania i konieczności uwzględnienia również strat wynikających z braku możliwości wyegzekwowania kosztów od właścicieli pojazdów i długotrwałości procedur związanych z przejęciem, własności nieodebranych pojazdów przez powiat nie znajduje uzasadnienia w przepisach. Ustawodawca nakładając na powiat obowiązki wynikające z art. 130a. ust. 1 i 2 ustawy określił bowiem ściśle kryteria, które winny być brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d. i tego rodzaju kalkulacja w kryteriach tych się nie mieści.

Mając na względzie powyższe Prokurator podniósł, że stawki przedmiotowych opłat zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 130a ust. 6 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada powiatu Jarosławskiego podniosła, że podjęcie zaskarżonej uchwały poprzedzone było szczegółową kalkulacją z uwzględnieniem kryteriów określonych w ustawie. Koszty jakie Powiat Jarosławski poniósł z tytułu holowania i usuwania pojazdów od dnia wejścia w życie uchwały nr XXXVI/2017/2017 z dnia 27.06.2017r. do dnia podjęcia uchwały nr L/327/2018 z dnia 27.06.2018r. w sprawie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi, jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z tytułu zawartych umów z Romanem Szydłowskim wyniosły 174.963,54 złotych, w tym czasie z tytułu holowania i przechowywania pojazdów do Starostwa Powiatowego w Jarosławiu wpłynęło 86 759,00 zł.

Środki przeznaczone na umowy, które zawierał Powiat Jarosławski na holowanie i przechowywanie pojazdów były niewystarczające na ich realizację, co

niewątpliwie było spowodowane dużą ilością aut odholowanych na parking strzeżony Powiatu Jarosławskiego zarówno polskich jak i zagranicznych - nieodebranych przez ich właścicieli oraz fakt przedłużających się postępowań sądowych o orzeczenie przepadku pojazdu na rzecz Powiatu Jarosławskiego (sprawy trwające w sądzie nawet 5 lat) co dodatkowo obciążało budżet Powiatu Jarosławskiego. Powiat Jarosławski musiał opłacać faktury za pojazdy, które stały na parkingu strzeżonym oraz musiał aneksować umowy tak, by wystarczyło mu środków pieniężnych na zapłatę należności Romanowi Szydłowskiemu. Obecnie na parkingu strzeżonym znajduje się 25 pojazdów za które co miesiąc powiat uiszcza opłatę z powodu ich nieodebrania i przedłużających się postępowań sądowych o ich przepadek na rzecz Powiatu Jarosławskiego oraz 17 pojazdów, za które powiat nie uiszcza opłat - są to pojazdy przejęte z Urzędów Skarbowych po zmianie przepisów w 2011r.

Organ podniósł, że szczegółowa analiza kosztów usuwania pojazdów z dróg i przechowywania tych pojazdów na parkingach strzeżonych oraz kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu uzasadniały uchwalenie stawek maksymalnych. Ponadto w dniu podejmowania uchwały tj. 27 czerwca 2018r. wydatki Powiatu z tytułu usuwania i przechowywania pojazdów za 12 miesięcy przewyższały wpływy z tego tytułu. Różnica, jaką wydatkował Powiat z własnych środków wynosi 82.204,57 złotych.

Przesłankami materialnoprawnymi, którymi kierował się organ podejmując uchwałę na podstawie art 130a ust. 6 p.r.d. 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. Organ podniósł, że celem zadania publicznego polegającego na usuwaniu pojazdów z dróg w trybie art. 130a p.r.d. - będącego konsekwencją usunięcia - przechowywania pojazdu, jest co do zasady, zapewnienie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wynikać powinno nie tylko z samego faktu likwidacji stanu zagrażającego bezpieczeństwu, lecz również poprzez prewencję indywidualną i ogólną. Nie należy tego mylić z sankcyjnym charakterem opłaty, lecz właśnie upatrywać w tym działania sprzyjającego sprawności realizacji zadania określonego w art. 130a p.r.d. Sprawność będzie zatem polegała nie tylko na szybkim usuwaniu pojazdów, lecz przede wszystkim na minimalizacji ogólnej liczby przypadków, w których istnieje konieczność usunięcia pojazdu z drogi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie miał na uwadze, co następuje:

Skarga jest uzasadniona i musi skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały jako sprzecznej z prawem.

Prawo do zaskarzania uchwał wydanych przez radę powiatu przewiduje przepis art. 87 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 995 ze zm.). Stanowi on mianowicie, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W granicach swojego interesu zakreślonego prawem materialnym osoba, której prawa lub obowiązku dotyczy uchwała może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego.

Uprawnienie zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego przysługuje również prokuratorowi, przy czym organ ten, co oczywiste jest w przypadku złożenia skargi zwolniony z wykazywania naruszenia interesu prawnego. Skarga jego oparta jest tylko i wyłącznie na przesłance naruszenia prawa, które jest on zobowiązany dostrzec i podjąć kroki do uzyskania stanu zgodnego z prawem. Uprawnienie prokuratora wynika z przepisu art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 1302 ze zm.), dalej ppsa, który stanowi, że prokurator może wnieść skargę, jeżeli w jego ocenie wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

W przedmiotowej sprawie przedmiotem skargi jest akt prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie ustalenia opłat. O takim charakterze decyduje ogólny charakter uchwały Rady Powiatu. Jest ona skierowana do ogółu osób, których pojazdy zostaną usunięte z drogi publicznej na terenie powiatu jarosławskiego i będą przechowywane na strzeżonym parkingu do czasu odebrania. Przepisy te mają charakter bezwzględnie obowiązujących czyli niezależnych od woli stron postępowania. Wszystkie podmioty biorące udział w takim postępowaniu muszą je stosować w jego trakcie, zaś przepisy te stają się podstawą określenia obowiązków właścicieli pojazdów.

Stawki ustalone w zaskarżonej uchwale mają zastosowanie do wszystkich określonych przypadków zaistniałych na terenie powiatu jarosławskiego, a zatem uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego.

Stwierdzenie to ma znaczenie przy zastosowaniu przepisu art. 82 ustawy o samorządzie powiatowym, który przewiduje, że nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu, jeżeli od jej wydania upłynął już 1 rok, chyba, że chodzi o akt prawa miejscowego.

Ponieważ w przedmiotowej sprawie przedmiotem skargi jest taki akt, ograniczenie z przepisu art. 82 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym nie będzie miało zastosowania.

Po rozważeniu kwestii wstępnych dotyczących dopuszczalności zaskarżenia uchwały przez prokuratora należy przejść do omówienia kwestii związanych z naruszeniem prawa.

Akt prawa miejscowego może zostać wydany tylko na podstawie delegacji ustawowej, jak także w ramach określonej kompetencji i z uwzględnieniem ustawowo określonych przesłanek wydania danego aktu.

Oznacza to, że organy samorządu terytorialnego (w tym rady powiatu) mogą wydać taki akt tylko w sytuacji, gdy istnieje wyraźne ustawowe upoważnienie dla takiego organu do wydania aktu w określonej sprawie.

Wydanie takiego aktu może nastąpić tylko w zakresie ustawowego upoważnienia czyli stosowny organ posiadający daną kompetencję może uregulować tylko ten zakres prawa i obowiązków obywateli, który został wskazany w ustawie kompetencyjnej. Organ nie może uchwalając akt prawa miejscowego uregulować kwestii, które nie są wymienione w ustawie, nawet jeżeli dane regulacje byłyby ściśle związane z tymi, które są przedmiotem ustanowionej kompetencji.

W końcu organ musi uwzględnić wszystkie regulacje, jakie dla tej jego kompetencji przewidziane są w ustawie. Musi więc uwzględnić przesłanki wskazane w ustawie, jakie muszą być uwzględnione przy dokonywanych regulacjach, jak także musi uwzględnić ograniczenia nałożone w aktach prawa powszechnego.

Naruszenie którejkolwiek z wskazanych zasad może prowadzić do naruszenia prawa materialnego, a tym samym stwierdzenia nieważności uchwały jako niezgodnej z prawem.

W przedmiotowej sprawie podstawę kompetencyjną dla rady powiatu do wydania uchwały stanowi przepis art. 130a ust.6 ustawy prawo o ruchu drogowym. Przepis art. 130a tej ustawy reguluje kwestie usuwania z drogi pojazdów na koszt właściciela i jego przechowywania, stanowiąc, że czynności te odbywają się na koszt właściciela pojazdu i w ust.6 zawiera kompetencje dla rady powiatu do corocznego

ustalania w drodze uchwały kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów.

Jednocześnie przepis art.130 ust. 6a określa górną granicę wysokości tychże kosztów, zaś przepisy art. 130 ust.6b i 6c zawierają kompetencję dla właściwego Ministra do dokonywania waloryzacji tych kosztów w następnych latach oraz publikowania ich w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W świetle przedstawionych już zapisów wynika w sposób jednoznaczny, że rada powiatu jest uprawniona do wydania uchwały określającej wysokość opłat za usunięcie z drogi i parkowanie pojazdu, przy czym opłaty te nie mogą przekroczyć tych określonych w obwieszczeniu Ministra właściwego do spraw finansów.

Aby zakończyć ten zakres rozważań sądu należy jeszcze wskazać, że wydając zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu Jarosławskiego nie naruszyła żadnego z tych przepisów. Wysokość opłat, co nie jest kwestionowane określiła w górnej ich wysokości, a więc wysokości wskazanej w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów.

Należy zatem aktualnie, przechodząc do rozważenia zasadności określenia opłat ustalanych w zaskarżonym akcie wskazać na przesłanki zawarte w przepisie art. 130a ust.6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, jakie powinny być podstawą do dokonania przez właściwą radę prawotwórczego ustalenia kosztów w ramach przyznanej jej kompetencji.

W przepisie tym ustawodawca określił, że rada powiaty ustala te koszty biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania przechowywania pojazdów oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

Są to dwie dychotomiczne przesłanki, z których jedna ma charakter ściśle kosztowy, a więc odwołuje się do wydatków ponoszonych przez powiat na realizację jego zadań, zaś druga ma charakter niedookreślony i odnosi się do sprawności działania administracji. Mając jednak na uwadze fakt, że są to dwie odrębne przesłanki sąd uznał, że pierwsza przesłanka nie może odnosić się do tych elementów, które stanowią o przesłance drugiej. Nie obejmuje zatem ona kosztów wymienionych w tej drugiej przesłance.

Z takiej wykładni tego przepisu wynika więc jednoznacznie, że wysokość kosztów ustalonych przez powiat może przekraczać koszty rzeczywiście ponoszone przez ten organ na realizację tego zadania, jednakże tylko w tej sytuacji, kiedy jest to konieczne do sprawnej realizacji tego zadania. W ocenie sądu mogą tutaj wchodzić

jakieś inne jeszcze wydatki oprócz tych związanych z samym holowaniem i parkowaniem pojazdu, bez których działanie to nie byłoby sprawnie realizowane.

To na powiecie będzie jednak spoczywał obowiązek wykazania, że same koszty ponoszone na rzecz firmy wykonującej zadania w zakresie holowania czy przechowywania pojazdu nie są wystarczające dla sprawnej realizacji zadań.

W tym zakresie należy jednak zauważyć, że przyczyny zwiększenia opłaty spoczywającej na właścicielu pojazdu w żaden sposób nie może stanowić okoliczność nieuiszczenia czy niemożność ściągnięcia opłat ze wszystkich podmiotów na których ciąży obowiązek zapłaty kosztów.

Opłata za holowanie pojazdu i jego przechowywanie ma bowiem charakter kosztowy, kompensacyjny dla organu administracji i do jego istoty należy poniesienie przez właściciela kosztów działań, które w ramach władztwa publicznego musiał ponieść organ zabezpieczając należący do niego pojazd. Opłata ta ma więc wyrównać organowi stratę jaką poniósł wykonując zadanie wobec indywidualnej osoby.

W żaden sposób nie ma ona charakteru kary, czy też odpowiedzialności za czyny innych osób. Właściciel pojazdu nie może być obciążany kosztami jakie poniósł organ związanych z zabezpieczeniem pojazdu innej osoby, których taka osoba nie zapłaciła.

Taka odpowiedzialność nie jest bowiem przewidziana w ustawie. Stanowi ona o usunięciu pojazdu na koszt właściciela, co nakazuje przyjąć, że odpowiada on za koszt usunięcia jego pojazdu, nie zaś pojazdów innych osób.

Ten argument, zdaniem Sądu jednoznacznie wskazuje, że w zakres kosztów objętych pierwszą przesłanką zawartą w art. 130a ust.6 ustawy Prawo o ruchu drogowym nie mogą być zaliczone koszty holowania i parkowania pojazdów nieopłacone przez innych właścicieli, a zatem istnienie takich kosztów, obciążających organ z tytułu wykonywania zadania własnego nie może być uznane za podstawę do zwiększenia kosztów wynikających z przesłanki drugiej.

Uchwalając akt prawa miejscowego, określony w art. 130a ust.6 ustawy Prawo o ruchu drogowym organ powiatu jest zobowiązany wykazać dlaczego wysokość opłaty za poszczególne czynności ustalona została w takiej wysokości i powiązać wysokość opłaty z przesłankami wskazanymi w tym przepisie. Brak powiązania wysokości opłaty z tymi przesłankami stanowi naruszenie prawa, a tym samym jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

W przedmiotowej sprawie prokurator formułując skargę o stwierdzenie nieważności uchwały jako jej podstawę wskazał brak zakotwiczenia wysokości poszczególnych opłat w tych dwóch przesłankach, a w szczególności w przesłance drugiej, poprzez ustalenie tych opłat w górnej wysokości w sytuacji, gdy umowa zawarta z prywatnym wykonawcą na holowanie i przechowywanie pojazdów należności za poszczególne czynności ustalała na niższym poziomie. W ocenie skarżącego taki sposób ukształtowania opłat narusza prawo.

Stanowisko prokuratora w ocenie Sądu zasługuje na akceptację.

W skardze szczegółowo zostało wykazane, jaki był poziom opłat za poszczególne czynności ponoszone na rzecz wyłonionego w drodze przetargu wykonawcy poszczególnych czynności. Kwoty te zostały w umowie, która znajduje się w aktach sprawy i została podpisana przed uchwaleniem zaskarżonego aktu, określone w mniejszej wysokości niż te ustalone w zaskarżonej uchwale, które przewidziano w maksymalnej, dozwolonej przez prawo wysokości. Prokurator wykazał wszystkie różnice, w tym tę szczególnie rażącą, gdy po 3 miesiącach przechowywania opłata za 1 dzień parkowania wynosi 25% opłaty podstawowej, co zupełnie nie znajduje odniesienia w uchwale (§ 13 ust. 5 umowy).

Ogólnie więc należy podsumować, że wysokość opłat ustalonych w uchwale jest określona w maksymalnych stawkach i przekracza stawki wynegocjowane przez Powiat w umowie z Romanem Szydłowskim mającym wykonywać usługi w zakresie usuwania, holowania i przechowywania pojazdów (umowa z dnia 12.04.2018 r.).

Jak już wyżej wskazano wysokość opłat określonych w uchwale jest uzależniona też od konieczności sprawnego wykonywania zadań, lecz w tym zakresie brak jest jakichkolwiek obliczeń, zestawień czy innych dokumentów z których wynikałaby konieczność ustalenia stawek w maksymalnej wysokości. Ustalanie ich w tym kształcie nie znajduje uzasadnienia w żadnym dokumencie przedstawionym przez organ powiatu.

Nie została wykazana w trakcie postępowania konieczność ustalenia tych kwot w wysokości wyższej niż wynikająca z umowy.

W tym zakresie słusznie twierdzi Prokurator, że przy wydawaniu uchwały Rada Powiatu naruszyła prawo, gdyż ustaliła opłaty w oderwaniu od materialnoprawnych przesłanek opisanych w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Nie zostało wykazane, przy znanym poziomie kosztów, aby tylko ustalenie

opłaty w górnej granicy pozwalało na sprawną realizację zadań, co uwzględniałoby obie przesłanki z powołanego przepisu.

Dodać przy tym należy, że sąd z uwagi na powyżej przedstawione rozważania uznaje, że nie jest możliwe przyjęcie uzasadnienia dla tych wyższych stawek w postaci występowania osób nie płacących za holowanie i przechowywanie ich pojazdu, które to długi miałyby być pokrywane z wyższych stawek płaconych przez inne osoby.

Nie może być uznana za przesłankę określenia wysokości opłat chęć zapewnienia rzeczywistych wpływów do budżetu Powiatu (tak też NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2017 r. I OSK 1916/16 CBOSA).

Mając na uwadze powyżej przedstawioną argumentację sąd uznał, że Rada Powiatu Jarosławskiego wydając zaskarżoną uchwałę naruszyła prawo i określając wysokość opłat w górnej wysokości nie uwzględniła dwóch przesłanek z art. 130a ust.6 ustawy Prawo o ruchu drogowym w związku z czym uchwała jest nieważna w całości, gdyż jej jedyną treścią jest ustalenie wysokości opłat za poszczególne, określone czynności. Co do wszystkich opłat występuje ten sam brak, a więc nie uwzględnienie przesłanek z powołanego przepisu.

Podstawą rozstrzygnięcia jest przepis art. 147§1 ppsa.



Na zgodność z treścią protokołu
za zgodność

[Signature]
Sędziya Sądowy

