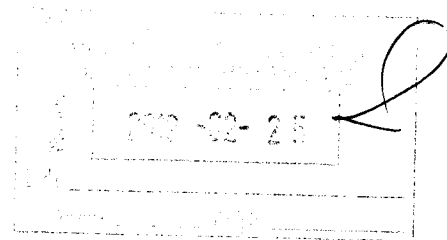


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Rzeszowie
35-016 Rzeszów, ul. Kraszewskiego 4A
WYDZIAŁ II Rz
tel. (17)8604507; (17)8604508

Dnia 21 lutego 2019 r.
Sygn. akt II SA/Rz 1207/18

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 13 lutego 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r. wraz z uzasadnieniem.

W wykonaniu zarządzenia
Przewodniczącego Wydziału II

Teresa Tachowicz
Specjalista

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 wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

Sygn. akt II SA/Rz 1207/18



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący

SWSA Elżbieta Mazur - Selwa

Sędziowie

NSA Małgorzata Wolska

WSA Magdalena Józefczyk /spr./

Protokolant

specjalista Anna Mazurek - Ferenc

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 stycznia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu
na uchwałę Rady Powiatu Jarosławskiego
z dnia 27 czerwca 2017 r. nr XXXVI/217/2017
w przedmiocie ustalenia opłaty za usunięcie pojazdu z drogi oraz
parkowanie na parkingu strzeżonym

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Teresa Tęchowiec
Specjalista

UZASADNIENIE

Przedmiotem kontroli jest uchwała Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 27 czerwca 2017 r. nr XXXVI/217/2017 (ogłoszona 10 lipca 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2017 r., poz. 2510) w sprawie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi oraz jego parkowanie na parkingu strzeżonym.

Uchwała została podjęta na podstawie art 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.; dalej: „u.s.p.”) oraz art. 130a ust. 1, 2, 5c, 6 i 6a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.; dalej: „P.r.d.”).

Uchwałę w dniu 27 czerwca 2017 r. przegłosowano większością głosów. Z ogólnej liczby 25 radnych, za przyjęciem uchwały głosowało 18 radnych obecnych podczas głosowania, przy braku głosów przeciwnych i wstrzymujących się. Uchwałę przedstawiono Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 4 lipca 2018 r. Wojewoda nie wszczął postępowania nadzorczego w stosunku do wyżej wymienionej uchwały.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Jarosławiu zarzucając istotne naruszenie prawa tj. art 7 i 94 Konstytucji RP oraz art 130a ust. 6 P.r.d. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej polegające na ustalaniu stawek maksymalnych kosztów usuwania pojazdów, przechowywania ich na parkingu strzeżonym, pomimo, że rzeczywiste koszty ich usunięcia i przechowywania 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 130 a ust. 6 P.r.d.

Wyjaśniono, że przyjęte w zaskarżonej uchwale stawki ustalono na maksymalnym poziomie określonym w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2017 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016, poz. 778). W chwili podjęcia uchwały obowiązywała zawarta w dniu 25 kwietnia 2017r. pomiędzy Powiatem Jarosławskim, a Romanem Szydłowskim prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą: Szydłowski Roman „Pomoc Drogowa - Holowanie” umowa nr ZP.272.1.65.2017

o świadczenie całodobowych usług w zakresie usuwania, holowania i przechowywania na parkingu strzeżonym pojazdów. Z treści § 15 ust. 3 przedmiotowej umowy wynika, że wykonawca będzie pobierał wynagrodzenie za usunięcie pojazdu w wysokości brutto:

- rower lub motorower - 86,10 zł, zaś w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 110 zł,
- motocykl - 86,10 zł, zaś w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 218 zł,
- pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 295,20 zł, zaś w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 476 zł,
- pojazd o odpuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 369 zł, - w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 594 zł,
- pojazd o odpuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 774,90 zł, - w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 841 zł,
- pojazd o odpuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1.107 zł, - w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 1.239 zł.
- pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 1.353 zł, - w uchwale wysokość opłaty określono na kwotę 1.508 zł,

Zwrócono również uwagę, że wynagrodzenie wykonawcy umowy za dobę przechowywania pojazdu na parkingu strzeżonym wynikające z zawartej umowy (§15 ust. 3) określono na znacznie niższym poziomie, aniżeli wysokość opłat ustalonych w zaskarżonej uchwale. W § 15 ust. 5 ww. umowy ustalono, że 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 1/3 (jednej trzeciej) ryczałtowej ceny jednostkowej brutto za przechowywanie (parkowanie) danego rodzaju pojazdu określonej w § 15 ust. 3 umowy (na mocy umowy z dnia 26 stycznia 2018r. ustalono wynagrodzenie na poziomie 20 % ryczałtowej ceny jednostkowej brutto).

Tymczasem Uchwała Rady Powiatu Jarosławskiego z dnia 27 czerwca 2017 r. 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 był (stosownie do treści uchwały) do uiszczenia opłaty w kwocie 39 zł,

podczas gdy Powiat na mocy zawartej umowy zapłacił wykonawcy jedynie 8,20 zł (czyli 1/3 z kwoty 24,60 zł wynikającej z umowy), a po wejściu w życie umowy z dnia 26 stycznia 2018r. jedynie 4,92 zł (20 % z kwoty 24,60).

W skardze zwrócono też uwagę, że z § 15 ust. 2 umowy jasno wynika, że ustalone przez strony umowy ryczałtowe ceny jednostkowe zawierają wszystkie koszty prac i materiałów koniecznych do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy, wszystkie opłaty, podatki, upusty i rabaty, a w szczególności składki ZUS oraz podatek VAT naliczony zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi na dzień zawarcia umowy. Różnica we wskazanych wyżej kosztach, tj. wskazanych w uchwale, do poniesienia których obowiązany był obywatel, a ustalonych w umowie z Romanem Szydłowskim, które ponosił Powiat stanowi nieuzasadniony wpływ do budżetu jednostek samorządu terytorialnego i jednocześnie stanowi niewynikającą z przepisów prawa dolegliwość fiskalną dla obywateli.

Na podstawie art 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; alej: „P.p.s.a.”) wniośł o stwierdzenie nieważności uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniośł o jej oddalenie. W pierwszej kolejności wskazał, że zaskarżona uchwała na podstawie § 3 uchwały z dnia 27 czerwca 2018 r. nr L/327/2018 Rady Powiatu Jarosławskiego utraciła moc. Podano, że brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia prawa przy jej podejmowaniu. Podjęcie tej uchwały poprzedzone było szczegółową kalkulacją z uwzględnieniem kryteriów określonych w ustawie. Środki przeznaczone na umowy, które zawierał Powiat Jarosławski na holowanie i przechowywanie pojazdów były niewystarczające na ich realizację, co było spowodowane dużą ilością aut odholowanych na parking strzeżony Powiatu Jarosławskiego nieodebranych przez właścicieli oraz fakt przedłużających się postępowań sądowych o orzeczenie przepadku na rzecz Powiatu Jarosławskiego, co generowało i dodatkowo obciążało budżet Powiatu Jarosławskiego. Powiat Jarosławski musiał opłacać faktury za pojazdy, które stały na parkingu strzeżonym i musiał aneksować umowy tak, by wystarczyło środków pieniężnych na zapłatę należności. Porównując kwoty uzyskane z tytułu przelewów za holowanie i usuwanie pojazdów stwierdzono, że Powiat w 2016 r. z własnych środków wydatkował kwotę 48.730 zł.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, którego materialnoprawną podstawę stanowi art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z treścią tego 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, wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i przechowywanie pojazdów na parkingu oraz wysokość kosztów w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu.

W art. 130a ust. 6a ustalono maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat, za umieszczenie na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym pojazdów usuniętych z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. 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 P.r.d.). 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 P.r.d.).

Ustawodawca w art. 130a ust. 6 P.r.d. określił dwie przesłanki, którymi powinien kierować się organ samorządu powiatu podejmując uchwałę na podstawie tego przepisu. Są to: konieczność zapewnienia 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. W zakresie pierwszej z wymienionych przesłanek rada powiatu powinna przeanalizować jakie działania powinny zostać podjęte, aby realizacja zadania przebiegała sprawnie, bez zbędnej zwłoki, przy zapewnieniu ciągłości usług również w dni ustawowo wolne od pracy. 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. Ustalenie zaś wysokości globalnej stawek opłat powinno stanowić wypadkową wymienionych wyżej przesłanek. Uzasadnienie uchwały powinno szczegółowo określać jakie dane zostały wzięte pod uwagę, w taki sposób, aby poddawała się ona kontroli w szczególności w zakresie tego, czy uchwałodawca ustalając wysokość poszczególnych stawek nie wykroczył poza granice ustawowego upoważnienia, uwzględniając kryteria nie przewidziane w ustawie.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca określając w art. 130a ust. 6 jedynie dwa opisane wyżej kryteria, które powinny stanowić podstawę ustalenia wysokości opłat, wykluczył jednocześnie możliwość kierowania się przy podejmowaniu uchwały innymi względami, aniżeli te, które zostały wymienione w treści tego przepisu. Oznacza to, że żadne inne względy nie mogą być brane pod uwagę.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy przyznać rację Prokuratorowi, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, bowiem lektura jej uzasadnienia nie dowodzi, aby ustalając wysokość opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingach strzeżonych organ stanowiący kierował się kryteriami określonymi w ustawie.

Podnoszone przez organ argumenty odnoszące się do uwzględnienia przy ustalaniu stawek na maksymalnym przewidzianym przez prawodawcę poziomie kosztów realizacji zadania oraz zasad prewencji ogólnej i indywidualnej nie mogły zostać uwzględnione. Wskazać przyjdzie, że przyjęte przez Radę Powiatu maksymalne stawki nie zostały uzasadnione okolicznościami sprawy, gdyż organ nie wykazał, aby wysokość stawek wynikała z rzeczywistych stawek rynkowych utrzymujących się na obszarze Powiatu. W uzasadnieniu uchwały organ wprowadził podniósł, że przed ustaleniem stawek została przeprowadzona analiza kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie Powiatu, w której wzięto pod uwagę między innymi odległość transportu, koszty związane z załadunkiem i rozładunkiem pojazdu, jednak na potwierdzenie tego stanowiska zabrakło konkretnej analizy kosztów, która dowodziłaby tego, że stanowisko Rady Powiatu nie jest dowolne. Wskazać przyjdzie, że przesłanki które winny mieć wpływ na wysokość stawek

określone zostały prawidłowo, jednak ich konkretny wpływ na wysokość uchwalonych stawek nie został w żaden sposób wykazany.

Ustawodawca wskazując na kryterium sprawnej realizacji zadań pozostawił organom samorządu powiatu pewien luz decyzyjny, wynikający z możliwości takiej organizacji usuwania i przechowywania pojazdów, która z jednej strony zapewni skuteczność i szybkość działania, a także zapewnienie ciągłości usług z drugiej. Kalkulacja kosztów w tym zakresie winna jednak znaleźć odzwierciedlenie w treści uzasadnienia do uchwały i być na tyle czytelna, aby poddawała się weryfikacji.

Ustosunkowując się do stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę, zauważyć należy, że Rada Powiatu błędnie utożsamia obowiązek uwzględnienia kosztów usług na terenie powiatu z koniecznością dostosowania do nich wysokości ustalanych stawek opłat za usunięcie i przechowanie pojazdu. Jak bowiem wyżej wskazano wysokość jednostkowej stawki powinna stanowić wypadkową obu kryteriów, co z kolei nie oznacza konieczności automatycznego dostosowania wysokości stawki do średnich kosztów usług określonego typu. Ustalenie stawek powinno zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, która z kolei pozwoli na dokonanie miarodajnej oceny, czy wysokość stawek została ustalona arbitralnie z pominięciem ustawowych kryteriów, czy też stanowi ona odzwierciedlenie dokonanej rzetelnej analizy uwzględniającej wytyczne ustawodawcy.

Zaprezentowane stanowisko jest jednolicie prezentowane w wyrokach sądów administracyjnych (por. np. wyroki: WSA w Gorzowie Wlkp. z 05.12.2018 r. sygn. akt II SA/Go 813/18; WSA w Kielcach z 06.12.2018 r. sygn. akt II SA/Ke 679/18; WSA w Olsztynie z 11.12.2018 r. sygn. akt II SA/OI 771/18 wszystkie dostępne na str. cebosa).

Bez wpływu na wynik sprawy jest również fakt, że kontrolowana uchwała została uchylona. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności uchwały jest dopuszczalne też w stosunku do uchwał, które utraciły moc prawną.

W omawianej sprawie takiej analizy nie dokonano, co czyni skargę zasadną i stanowi podstawę stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Teresa Buchowicz
Specjalista