



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Kalaga-Gajewska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
	Sędzia WSA Renata Siudyka
Protokolant	st. sekretarz sądowy Magdalena Strzałkowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lipca 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Zabrzu
na uchwałę Rady Miasta Zabrze
z dnia 13 listopada 2017 r. nr XLIX/545/17
w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowanie pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Trzuskowska
specjalista

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 września 2018 r. Zastępca Prokuratora Rejonowego w Zabrzu (dalej: „Prokurator”) złożył skargę na uchwałę Rady Miasta Zabrze z dnia 13 listopada 2017 r. Nr XLIX/545/17 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie Miasta Zabrze w roku 2018 (dalej: „Uchwała”), stawiając zarzut wydania jej z naruszeniem art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1260, z późn. zm.; dalej: „p.r.d.”), poprzez przekroczenie przez Radę Miasta Zabrze upoważnienia ustawowego i ustalenie wysokości opłaty za usunięcia z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton w wysokości znacząco wyższej od rzeczywistych kosztów usunięcia tego rodzaju pojazdu z drogi, wynikających z umowy zawartej z przedsiębiorcą wykonującym tę usługę na terenie Miasta Zabrze. W uzasadnieniu skargi Prokurator podał, iż uregulowania zawarte w uchwale w części dot. pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony przekraczają upoważnienie ustawowe, gdyż ustalając wysokość opłaty za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony na poziomie 389,00 zł przekroczono realny koszt tej usługi określony w umowie z przedsiębiorcą wykonującym zadania w tym zakresie, skoro umowa przewiduje kwotę 250,00 zł brutto za jej wykonanie. W ocenie Prokuratora, bez znaczenia przy tym pozostaje, że ustalona w Uchwale kwota nie przekracza maksymalnej wysokości stawki kwotowej przewidzianej 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 parkowanie na parkingu strzeżonym. Prokurator powołał się na art. 130a ust. 6 p.r.d., który wskazuje, że podejmując uchwałę należy kierować się określonymi tam przesłankami: koniecznością sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg oraz w zakresie ich przechowywania oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Ustalenie stawki opłat w maksymalnej wysokości, bez ustalenia cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów, narusza procedury podejmowania uchwały i stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 130 ust. 6 p.r.d. Z związku z tymi argumentami, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały w części dotyczącej ustalenia wysokości stawki opłaty za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zabrze wniosła o jej oddalenie w całości (załącznik nr 2 do uchwały Nr LXII/739/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 29 października 2018 r.). W uzasadnieniu podano, iż miasto w związku z realizacją zadania wynikającego z przepisu art. 130a i 50a p.r.d. ponosi, poza kosztami związanymi z holowaniem pojazdów, również inne koszty, a mianowicie: 1/ koszty osobowe pracowników, 2/ koszty obsługi prawnej, 3/ koszty administracyjne, w tym koszty związane z utrzymaniem pomieszczeń dla pracowników (prąd, woda, CO, miejsca pracy i jego wyposażenie itp.), koszty korespondencji (koszty materiałów biurowych, przesyłek). Powyższe stanowiły przesłanki materialno-prawne konieczne do sprawnego realizowania zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi i przechowywania tych pojazdów na obszarze gminy.

W trakcie rozprawy przeprowadzonej w dniu 6 lutego 2019 r. Prokurator podtrzymał skargę, a jednocześnie wniosł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, gdyż jego zdaniem została ona podjęta z naruszeniem delegacji ustawowej. Z akt sprawy nie wynika bowiem, aby koszty, o których jest mowa w uchwale, zostały skalkulowane zgodnie z delegacją ustawową.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 6 lutego 2019r. sygn. akt II SA/GI 934/18 oddalił skargę. W uzasadnieniu Sąd odwołał się do treści art. 130a ust. 6 p.r.d. wskazującego wytyczne ukształtowania wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu na parkingu, a następnie stwierdził, że przed podjęciem uchwały określającej wysokość przedmiotowych opłat powinna być przeprowadzona kalkulacja, uwzględniająca rzeczywiste koszty w danym powiecie, a jej wyniki winny być szczegółowo uzasadnione i wraz z dokumentacją źródłową powinny zostać przedstawione właściwej komisji rady powiatu, przygotowującej projekt uchwały oraz samej radzie, przed głosowaniem. W ocenie Sądu, można dopuścić możliwość tego rodzaju, że rzeczona kalkulacja zostanie ujawniona po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego w sytuacji, w której była przygotowana wcześniej, tj. przed podjęciem uchwały przez radę gminy. Wobec powyższego Sąd wskazał, iż w rozpatrywanej sprawie nie można zaakceptować skargi Prokuratora w odniesieniu do całej Uchwały, bowiem Rada Miasta Zabrze, wobec rozszerzenia skargi dopiero na etapie rozprawy sądowej, nie miała możliwości wykazania, iż kalkulacją taką dysponowała przed podjęciem Uchwały. Kwestia tego, czy w rzeczywistości kalkulacja taka była przeprowadzona czy też nie, wymaga

wyjaśnienia, lecz nie jest to zadanie sądu administracyjnego, który nie prowadzi postępowania dowodowego, natomiast to Prokurator, skarżąc uchwałę, powinien wykazać brak wymaganej kalkulacji. Jeśli nie zostało to wykazane, to nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia tezy, iż Rada Miasta Zabrze kalkulacją taką nie dysponowała przed podjęciem uchwały, a tym samym uznania Uchwały za istotnie naruszającą prawo w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Odnosząc się natomiast do pierwotnego zarzutu skargi, w ramach którego Prokurator wskazał na przekroczenie przez Radę Miasta Zabrze upoważnienia ustawowego i ustalenie wysokości opłaty za usunięcia z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton w wysokości znacząco wyższej od rzeczywistych kosztów usunięcia tego rodzaju pojazdu z drogi, do którego to zarzutu organ mógł się odnieść w odpowiedzi na skargę, to Sąd zauważył, że jest widoczna różnica między stawką ustaloną przez Radę Miasta, wynoszącą 389 zł, a stawką wynikającą z umowy - 250 zł. Ta różnica, jak zauważył Sąd, doprowadziła Prokuratora do konkluzji, iż Rada Miasta nie wzięła pod uwagę „znacznie niższych kosztów realnego usuwania pojazdów” i w tym upatruje naruszenia art. 130a ust. 6 p.r.d. (por. s. 4 skargi, akapit 3 od góry oraz s. 6 skargi, akapit 2 od góry). W ocenie Sądu, tak postawiony zarzut jest bezpodstawny, albowiem Rada nie mogła brać pod uwagę kosztów usuwania pojazdów, które zostały dopiero ustalone w wyniku umowy zawartej z przedsiębiorcą wyłonionym w wyniku przetargu publicznego, który został ogłoszony i przeprowadzony już po przyjęciu uchwały. Konkludując Sąd uznał, że trudno dopatrywać się w tak postawionym zarzucie jakiegokolwiek naruszenia prawa, a tym bardziej naruszenia o charakterze istotnym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył w dniu 25 kwietnia 2019 r. Prokurator, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1) naruszenie przepisu postępowania, a to art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, poprzez oddalenie skargi w wyniku uznania, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu, w sytuacji gdy Rada Miasta wbrew art. 130a ust. 6 p.r.d., stanowiącego podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały, określone w załączniku do uchwały stawki opłat przyjęła w sposób całkowicie dowolny, tj. z pominięciem dokonania kalkulacji rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów na terenie powiatu oraz z

pominięciem uzasadnienia stawek opłat, co na skutek przekroczenia przez organ upoważnienia ustawowego powinno doprowadzić do zastosowania przez Sąd art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p. i stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawa miejscowego w całości z powodu istotnego naruszenia prawa, przy czym uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

2) naruszenie przepisu postępowania, a to art. 134 p.p.s.a., polegające na jego niezastosowaniu do oceny legalności całości zaskarżonej uchwały w sytuacji, gdy sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną a zatem Sąd I instancji obowiązany był do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem wszystkich aspektów spornej uchwały, skoro w postępowaniu sądowym wykazana została pozbawiona podstawy prawnej dowolność w świetle art. 130a ust. 6 p.r.d. w uchwaleniu stawek opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie Miasta Zabrze, która przybrała postać istotnego przekroczenia delegacji ustawowej, uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w całości, przy czym uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

3) naruszenie prawa materialnego, a to art. 130a ust. 6 p.r.d. w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), polegające na przyjęciu, że Rada Miasta Zabrze, ustanawiając sporne stawki opłat, działała w granicach upoważnienia ustawowego i w konsekwencji niezasadnym oddaleniu skargi na zasadzie art. 151 p.p.s.a., w sytuacji gdy zaskarżona uchwała przyjęta została bez uwzględnienia materialnoprawnej przesłanki w postaci rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów na terenie powiatu, a więc ustaliła stawki opłat w sposób dowolny, czego nie dopuszcza art. 130a ust. 6 p.r.d., co w konsekwencji stanowić powinno podstawę do stwierdzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 79 ust. 1 u.s.p. nieważności aktu prawa miejscowego w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1658/19 uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach. Motywy tego rozstrzygnięcia Sąd rozpoczął od wskazania, że regułą legislacyjną - o ile nie „rudymენტarną”, to z pewnością bardzo istotną - jest, statuowany w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w

sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r. poz. 283, w skrócie: „ZTP”), obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego, który z kolei stanowi refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego. Tymczasem, jak zauważył Sąd II instancji, w rozpatrywanej sprawie uzasadnienie do zaskarżonej uchwały nie zostało sporządzone, co stanowiło - co do zasady - istotne naruszenie prawa. Jednak Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd, że brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśnia motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści. Obszernie wskazane i wyjaśnione okoliczności, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały, wyartykułowane w odpowiedzi na skargę, pozwalają bowiem sądowi na ustalenie przesłanek podjęcia uchwały, zatem i kryteriów ustalenia stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów. Brak uzasadnienia uchwały - jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powiatu - co do zasady powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, gdyż nie sposób dokonać oceny jej legalności. Jednocześnie Sąd zauważył, że w rozpatrywanym przypadku skarżący w toku postępowania rozszerzył zakres skargi o żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a ponadto uczynił to na rozprawie, na której przedstawiciel Rady Miasta Zabrze nie był obecny. Tym samym Rada Miasta nie miała realnej możliwości odniesienia się do tego żądania, przedstawienia swojego stanowiska, jak też wykazania, że dysponowała kalkulacją kosztów przed podjęciem przedmiotowej uchwały.

Odnosząc się do pierwotnego zarzutu skargi dotyczącego przekroczenia przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego i ustalenia wysokości opłaty za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton w wysokości znacząco wyższej od rzeczywistych kosztów usunięcia tego rodzaju pojazdu z drogi, wynikających z umowy zawartej z przedsiębiorcą wykonującym tę usługę na terenie Miasta Zabrze, do którego skarżony organ mógł się odnieść w odpowiedzi na skargę, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Sądu I instancji, że jest widoczna różnica między stawką ustaloną przez Radę Miasta, wynoszącą 389 zł., a stawką wynikającą z umowy - 250 zł., lecz Rada nie mogła brać pod uwagę kosztów usuwania pojazdów, które zostaną dopiero ustalone w przyszłości w wyniku umowy

zawartej z przedsiębiorcą, który zostanie wyłoniony w wyniku przetargu publicznego. W ocenie Sądu odwoławczego, trudno dopatrywać się w tak postawionym zarzucie jakiegokolwiek naruszenia prawa, a tym bardziej naruszenia o charakterze istotnym. Rada Miasta odpowiadając na skargę miała na celu wyjaśnienie przyczyn, z jakich taka właśnie różnica się pojawiła.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niezasadny zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 130a ust. 6 p.r.d. w zw. z art. 94 Konstytucji RP polegający na przyjęciu, że Rada Miasta Zabrze ustanawiając sporne stawki opłat działała w granicach upoważnienia ustawowego, w sytuacji gdy zaskarżona uchwała przyjęta została bez uwzględnienia materialnoprawnej przesłanki w postaci rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów na terenie powiatu, a więc ustaliła stawki opłat w sposób dowolny. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że Sąd I instancji nie ustalił, czy Rada uchwaliła stawki opłat określone w zaskarżonej uchwale po przeprowadzeniu kalkulacji uzasadniającej ich ustalenie. W zaistniałej bowiem sytuacji - wobec rozszerzenia skargi - Sąd I instancji winien odroczyć rozprawę i zobowiązać Radę Miasta Zabrze do zajęcia stanowiska wobec rozszerzonej skargi, a także do złożenia w określonym terminie kalkulacji wraz ze stosowną dokumentacją. Tym samym, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, sprawa nie została wyjaśniona i wymaga ponownego rozpoznania z uwzględnieniem przedstawionej wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie. Jednocześnie Sąd I instancji zobowiązany został do wezwania organu do ustosunkowania się do zarzutów rozszerzonej skargi oraz do złożenia opisanej wyżej kalkulacji wraz z dokumentami stanowiącymi jej podstawę, a po ich ewentualnym złożeniu - do dokonania ich oceny.

Po powrocie sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 25 czerwca 2020 r. wezwano Prezydenta Miasta Zabrze do ustosunkowania się do zarzutów rozszerzonej skargi Prokuratora oraz do złożenia kalkulacji stawek ustalonych w zaskarżonej uchwale wraz z dokumentacją jej dotyczącą.

Pismem z dnia 13 lipca 2020 r., działający w imieniu Rady Miasta Zabrze pełnomocnik podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie wnosząc o oddalenie skargi oraz załączył kalkulację stawek ustalonych zaskarżoną uchwałą.

Na rozprawie w dniu 31 lipca 2020 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gliwicach podtrzymał skargę i stanowisko zaprezentowane podczas rozprawy w dniu 6 lutego 2019 r. Podkreślił, że przyjmując uchwałę Rada nie wzięła pod uwagę rzeczywistych kosztów usług, nie ma uzasadnienia do uchwały, a z protokołu obrad Rady nie wynika by była jakakolwiek dyskusja na ten temat. Odnosząc się do pisma procesowego Rady z dnia 13 lipca 2020 r. Prokurator stwierdził, iż zestawiono w tabeli koszty do projektu uchwały za 2018 r., a zaskarżona uchwała jest z dnia 13 listopada 2017 r. Ponadto, Prokurator wskazał, iż przedstawiona kalkulacja nie odnosi się do kosztów usuwania pojazdów na terenie powiatu, a dotyczy innych kosztów, które w jego ocenie nie mają wpływu na ustalone w uchwale opłaty. Zwrócił także uwagę na ogólnikowość przedstawionych w piśmie danych.

Pełnomocnik organu stwierdził, że rozszerzenie skargi przez Prokuratora nie ma wpływu na stanowisko Rady Miasta w Zabrzu i ponownie wniósł o jej oddalenie. Podkreślił, że trudno mówić o „potencjalnej nieważności” podejmowanej uchwały w przypadku późniejszego zawarcia umowy z podmiotem wykonującym zadanie.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, nie znajdując podstaw do uwzględnienia skargi Prokuratora na uchwałę Rady Miasta Zabrze z dnia 13 listopada 2017 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 31 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/GI 766/20, oddalił skargę. W motywach wyroku Sąd podał, co wynika już z poprzedniego wyroku tego Sądu oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, że kalkulacja, uwzględniająca rzeczywiste koszty w danym powiecie, powinna być dokonana i to na etapie poprzedzającym prace nad uchwałą, a jej wyniki szczegółowo uzasadnione wraz z dokumentacją źródłową powinny zostać przedstawione właściwej komisji rady powiatu, przygotowującej projekt uchwały oraz samej radzie, przed głosowaniem. Sąd co do zasady zgodził się także z twierdzeniem, że przedmiotowa uchwała powinna zostać opatrzona uzasadnieniem, lecz jednocześnie podzielił też pogląd sądów obu instancji, że braki uzasadnienia uchwały można uzupełnić w odpowiedzi na skargę, wskazując na okoliczności, które legły u podstaw przyjęcia przedmiotowej uchwały, bowiem wraz z odpowiedzią na skargę można przekazać sądowi dokumentację potwierdzającą przeprowadzeni kalkulacji kosztów. Można także dopuścić możliwość tego rodzaju, że kalkulacja zostanie ujawniona dopiero po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji, w której była przygotowana wcześniej, tj. przed podjęciem uchwały przez

radę gminy. Zdaniem Sądu, w przedmiotowej sprawie Rada Miasta Zabrze wykazała na etapie rozprawy sądowej, iż kalkulacją taką dysponowała przed podjęciem przedmiotowej uchwały i zwróciła uwagę na dodatkowe koszty uwzględnione w kalkulacji dla celu, jakim jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi. Sąd stwierdził zatem, że nie można podzielić twierdzenia skarżącego, że Rada Miasta nie dysponowała kalkulacją uzasadniającą przyjęcie stawki 389,-zł. za usunięcie pojazdów do 3,5 ton, a tym samym uznania uchwały za istotnie naruszającą prawo w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., czy art. 79 ust. 1 u.s.p. Odnosząc się z kolei do zarzutu przekroczenia przez Radę Miasta Zabrze upoważnienia ustawowego i ustalenie wysokości opłaty za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton w wysokości znacząco wyższej od rzeczywistych kosztów usunięcia tego rodzaju pojazdu z drogi, wynikających z umowy zawartej z przedsiębiorcą wykonującym tę usługę na terenie Miasta Zabrze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił stanowisko uprzednio wyrażone w tym zakresie przez sąd pierwszej i sąd drugiej instancji w wydanych w sprawie wyrokach i wskazał, że widoczna różnica między stawką ustaloną przez Radę Miasta w uchwale wynoszącą 389,- zł., a stawką wynikającą z umowy - 250,-zł., doprowadziła Prokuratora do konkluzji, iż Rada Miasta nie wzięła pod uwagę „znacznie niższych kosztów realnego usuwania pojazdów” i w tym Prokurator upatrywał naruszenia art. 130a ust. 6 p.r.d. W ocenie Sądu, z wnioskowaniem Prokuratora nie można się zgodzić, bowiem Rada nie mogła uwzględnić kosztów usuwania pojazdów, które zostaną dopiero ustalone w wyniku umowy zawartej z przedsiębiorcą wyłonionym w publicznym przetargu, ogłoszonym po przyjęciu uchwały. Sąd podzielił więc w tym zakresie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, że gdyby Rada w uchwale ustaliła stawkę zbyt niską, to po ogłoszeniu przetargu, po złożeniu ofert przez przedsiębiorców mogłoby się okazać, że wszystkie te oferty są za wysokie w stosunku do ustalonej przez Radę lub przedsiębiorcy nie złożą żadnej oferty. Dynamiczna sytuacja na rynku pracy, zmieniające się stawki podatków, które pociągają za sobą wzrost cen różnych towarów i usług powodują, że w tego typu uchwałach oprócz kalkulacji uzasadniającej ustalenie konkretnej stawki za usunięcie pojazdów należy przyjąć bufor kwotowy, który umożliwi funkcjonowanie uchwały w dłuższym okresie czasu. Nie będzie wymagało to w razie nagłego wzrostu jakichś kosztów, by rada

procedowała ponownie uchwałę o zmianie ustalonych kosztów. Konkludując Sąd uznał, że w niniejszej sprawie określenie w uchwale stawki 389,-zł. przy jednoczesnym zawarciu umowy z przedsiębiorcą na kwotę niższą 250,-zł. nie stanowi naruszenia prawa, a tym bardziej istotnego naruszenia prawa, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności uchwały. Inaczej sprawa wyglądałaby, gdyby umowa została zawarta na kwotę wyższą niż ta określona w uchwale. Wtedy można byłoby dopatrywać się braku odpowiedniej kalkulacji i nieuwzględnienia rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów.

Pismem z dnia 13 października 2020r. Prokurator ponownie złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie, w której zarzucił przywołanemu wyrokowi Sądu I instancji:

- 1) naruszenie przepisu postępowania, a to art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p., poprzez oddalenie skargi w wyniku uznania, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu, w sytuacji gdy Rada Miasta Zabrze wbrew art. 130a ust. 6 p.r.d., stanowiącego podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie miasta, określone w załączniku do uchwały stawki opłat przyjęła w sposób całkowicie dowolny, tj. z pominięciem dokonania kalkulacji rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów na terenie powiatu oraz z pominięciem uzasadnienia stawek opłat, co na skutek przekroczenia przez organ upoważnienia ustawowego powinno doprowadzić do słusznego zastosowania przez Sąd orzekający art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p. i stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawa miejscowego w całości z powodu istotnego naruszenia prawa, przy czym uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) naruszenie przepisu postępowania, a to art. 134 p.p.s.a., polegające na niezastosowaniu tej normy prawa formalnego do oceny legalności całości zaskarżonej uchwały w sytuacji gdy Sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a zatem Sąd I instancji obowiązany był do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem wszystkich aspektów spornej uchwały, a nie tylko w pierwotnie zaskarżonym zakresie, który dotyczył pojazdów o masie całkowitej do 3,5 tony, skoro w postępowaniu sądowym wykazana została pozbawiona podstawy prawnej dowolność w świetle art. 130a ust. 6 p.r.d. w

uchwaleniu stawek opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie Miasta Zabrze, wynikająca z braku kalkulacji stawek i uwzględnienia rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów w powiecie, która przybrała postać istotnego przekroczenia delegacji ustawowej, uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w całości, przy czym uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

3) naruszenie prawa materialnego, a to art. 130a ust. 6 p.r.d. w zw. z art. 94 Konstytucji RP polegające na przyjęciu, że Rada Miasta Zabrze, ustanawiając sporne stawki opłat, działała w granicach upoważnienia ustawowego i w konsekwencji niezasadnym oddaleniu skargi na zasadzie art. 151 p.p.s.a. w sytuacji gdy zaskarżona uchwała przyjęta została bez uwzględnienia materialnoprawnej przesłanki w postaci rzeczywistych kosztów holowania i parkowania pojazdów w powiecie oraz z pominięciem dokonania kalkulacji stawek opłat, a więc ustaliła stawki opłat w sposób dowolny, czego nie dopuszcza art. 130a ust. 6 p.r.d., co w konsekwencji stanowić powinno podstawę do stwierdzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p. nieważności aktu prawa miejscowego w całości;

4. naruszenie prawa materialnego, a to § 131 ust. 1 w zw. z §143 ZTP oraz art. 79 ust. 1 u.s.p., poprzez jego niezastosowanie, polegające na niezasadnym oddaleniu skargi na zasadzie art. 151 p.p.s.a. z powodu przyjęcia, że Rada Miasta usunęła na rozprawie brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały poprzez przedstawienie kalkulacji kosztów w sytuacji gdy organ stanowiący nie wykazał na rozprawie, że zarówno odpowiednia komisja, jak i następnie Rada Miasta dysponowały przed podjęciem spornej uchwały rzetelną kalkulacją stawek opłat i że została ona wzięta pod uwagę oraz nie wykazał jakie były przesłanki podjęcia uchwały o danej treści, co sprawia, że zaskarżona uchwała z powodu braku uzasadnienia narusza w sposób istotny bezwzględny przepis rangi rozporządzenia, co w konsekwencji stanowił powinno podstawę do stwierdzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p. nieważności aktu prawa miejscowego w całości. Podnosząc powyższe zarzuty, Prokurator na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 79 ust. 1 u.s.p. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W uzasadnieniu dodatkowo zauważył, że po raz kolejny nie może zgodzić się z wydanym przez sąd administracyjny wyrokiem, albowiem w jego ocenie nie

odpowiada on prawu. Nie zastosowano bowiem sankcji nieważności w stosunku do całości spornej uchwały, w sytuacji gdy zaskarżona uchwała pozbawiona jest uzasadnienia, który to brak nie został na rozprawie uzupełniony, a Rada Miasta Zabrze przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały istotnie wykroczyła poza przyznaną jej delegację ustawową, co pozostaje w sprzeczności z zasadą praworządnego działania wyrażoną w art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Prokuratora, spór w niniejszej sprawie powstał na tle oceny dokonanej przez Sąd I instancji, że organ stanowiący należycie uzupełnił na rozprawie brak formalny uchwały w postaci jej uzasadnienia, a to poprzez złożenie odpowiedniej kalkulacji kosztów, która miała stanowić punkt wyjścia do ustalenia stawek opłaty. Podkreślił także doniosłość ustalenia, czy zaskarżony akt prawa miejscowego, pomimo braku uzasadnienia, wprowadzony został do obrotu prawnego zgodnie z prawem, tj. na podstawie rzetelnej kalkulacji uchwalanych stawek i czy wraz z dokumentacją źródłową była ona znana zarówno właściwej komisji debatującej nad projektem uchwały, jak i głosującym radnym. Kalkulacja taka wraz z odpowiednią dokumentacją źródłową, przy braku uzasadnienia uchwały, pozwoliłaby jego zdaniem na ocenę, czy organ stanowiący działał w granicach upoważnienia, tj. wziął pod uwagę konkretne koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu i dlaczego tak a nie inaczej skalkulował stawki. W ocenie Prokuratora, nie można uznać złożonej „kalkulacji” za miarodajną, tj. taką, która pozwala na przyjęcie ze skutkiem udowodnienia, że poprzedzała ona uchwalenie spornego aktu i że została wzięta pod uwagę przez właściwą komisję oraz organ stanowiący. Organ przedłożył bowiem dla celów dowodowych tabelkę, której nie opatrzył jakimkolwiek merytorycznym komentarzem, a więc nie sposób ocenić jej merytorycznej zawartości i przydatności dla ustalenia stawek opłaty. Ponadto, Prokurator podniósł, iż analiza uzasadnienia wyroku Sądu I instancji dowodzi, że sąd dokonał oceny legalności tylko fragmentu uchwały, tj. w takiej części, w jakiej pierwotnie została ona zaskarżona, podczas gdy takie ograniczenie zakresu przedmiotu kontroli nie znajduje uzasadnienia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ podtrzymał w całości wcześniej wyrażone stanowisko i stwierdził, że w treści skargi kasacyjnej skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 130a ust. 6 p.r.d. w zw. z art. 94 Konstytucji RP, pomimo że

zarzut ten został uznany wyrokiem Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r. za niezasadny, a zatem uczynił to w sprzeczności z art. 190 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. I OSK 2903/20 uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach do ponownego rozpoznania uznając, że istota sprawy nadal nie jest dostatecznie wyjaśniona. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny poczynił uwagi na temat zakresu związania Sądu I instancji oceną prawną wyrażoną uprzednio przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1658/19, a następnie wskazał, że skutkiem tego po stronie Sądu I instancji zaistniały konkretne obowiązki w zakresie całościowej oceny rozważań prawnych zawartych w zaskarżonej uchwale na gruncie dokumentacji powstałej w toku procedury prawotwórczej zakończonej podjęciem tejże uchwały i z punktu widzenia dyrektyw prawotwórczych wskazanych w art. 130a ust. 6 p.r.d. Z obowiązku tego Sąd I instancji nie wywiązał się należycie, co po raz kolejny uzasadniło trafność zarzutu kasacyjnego naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. Z motywów zaskarżonego wyroku nie wynika bowiem zarówno treść zaskarżonej uchwały, a zatem treść zakwestionowanych w skardze obowiązków o generalnym i abstrakcyjnym charakterze, stanowiących prawo powszechnie obowiązujące na określonym obszarze, ale także nie wynikają zeń jakiegokolwiek szczegółowe powody, dla których podjęta została uchwała o konkretnej treści. W ocenie Sądu II instancji, ujawnienie przez organ w postępowaniu przed Sądem I instancji kalkulacji mającej wskazywać na wysokość opłat i kosztów, o których mowa w art. 130a ust.6 p.r.d., nie stanowi wypełnienia obowiązków sądu administracyjnego w punktu widzenia granic kontroli przewidzianych w art. 134 § 1 p.p.s.a. Obowiązek Sądu I instancji nie wyczerpywał się na uzyskaniu kalkulacji, ale obejmował ocenę legalności podjęcia uchwały o konkretnej treści z punktu widzenia okoliczności wskazanych przez organ w odpowiedzi na skargę i w dalszych pismach procesowych, w tym także na gruncie informacji wynikających z przedłożonej przez organ kalkulacji. Treść uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie dostarcza jednak informacji, aby tego rodzaju badanie zostało przeprowadzone przez Sąd I instancji. Obowiązek w tym zakresie potwierdzony został także w wiążącej ocenie prawnej wyrażonej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 maja 2020 r., w której wyraźnie wskazano, iż brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę,

zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkuje się do zarzutów i wyjaśnia motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści, zaś obszerne wskazane i wyjaśnione okoliczności, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały, wyartykułowane w odpowiedzi na skargę, winny pozwolić sądowi na ustalenie przesłanek podjęcia uchwały, zatem i kryteriów ustalenia stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów. Obowiązkiem Sądu I instancji była zatem wnikliwa ocena przedstawionych przez organ „wskazań” i „wyjaśnień okoliczności”, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały. Dokonana zaskarżonym wyrokiem ocena powyższych okoliczności jest niedostateczna, o czym świadczy jej ogólny, a przez to arbitralny charakter, pozbawiony jakichkolwiek nawiązań do szczegółowych okoliczności mogących świadczyć o prawidłowym wypełnieniu przez zaskarżoną uchwałą dyrektyw, o których mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d.

Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył także, że z przywołanej powyżej oceny prawnej, wyrażonej uprzednio w wyroku z dnia 27 maja 2020r. wynika wyrażnie, iż ze „złagodzeniem” skutków formalnego braku sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały, nie koresponduje „luzowanie” wymagań w zakresie materialnej treści uzasadnienia podstaw faktycznych i prawnych podjęcia uchwały o określonym brzmieniu. W wyrażonej ocenie wskazano, iż działanie organu władzy publicznej noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek organów państwa w zakresie uzasadniania podejmowanych rozstrzygnięć zaliczany jest do standardów demokratycznego państwa prawnego, służy budowaniu zaufania do organów państwa oraz pozostaje elementem zasady jawności działania władzy publicznej. Źródłem tego obowiązku są zasady konstytucyjne unormowane w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Z tego też punktu widzenia, oceny treści zaskarżonej uchwały, na gruncie dyrektyw wskazanych w art. 130a ust. 6 p.r.d., nie należy sprowadzać do zabiegu o formalnym charakterze, abstrahującym od oceny konkretnych okoliczności, które winny stanowić przyczynę nadania uchwale określonej treści. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy rada powiatu podejmując uchwałę na podstawie przepisu art. 130a ust. 6 p.r.d. ukształtowała prawo miejscowe w oparciu o dyrektywy zawarte w powyższej normie, nie przekraczając przy tym zakresu swobody w określaniu stawek opłat i kosztów, winno zatem nastąpić na gruncie konkretnych okoliczności sprawy. Co więcej, jak wskazał Sąd II instancji, lektura uzasadnienia zaskarżonego

wyroku nie prowadzi do wyraźnego wniosku, iż przedmiotem rozpoznania Sądu była cała zaskarżona uchwała. Wątpliwości w tym zakresie budzi odrębne odniesienie się w motywach wyroku wyłącznie do kwestii opłaty za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton i pominięcie w rozważaniach innych pojazdów, w odniesieniu do których opłaty i koszty również przewidywała zaskarżona uchwała. Powyższe okoliczności potwierdziły zasadność zarzutu naruszenia art. 134 p.p.s.a. Z kolei, jako skutek uznania, że zaskarżona uchwała odpowiada prawu, pomimo iż w dotychczasowym postępowaniu nie nastąpiła jej rzetelna ocena na gruncie art. 79 ust. 1 i 4 u.s.p., za zasadny uznano także zarzut kasacyjny naruszenia art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 79 ust. 1 u.s.p. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 130a ust. 6 p.r.d. w zw. z art. 94 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ocena jego zasadności ma swoje źródło w ocenie tożsamyh zarzutów dokonanej przez ten Sąd wyrokiem z dnia 27 maja 2020 r. sygn. I OSK 1658/19. Skoro zarzut ten był już rozpatrywany i został uznany za niezasadny, to jego ponowne podniesienie w niezmiennych okolicznościach sprawy nie mogło prowadzić do jego odmiennej oceny i przełamywać oceny już wyrażonej. Z tych samych przyczyn niezasadny okazał się także zarzut naruszenia § 131 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP. Związanie oceną prawną Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażoną w wyroku z dnia 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1658/19 nie pozwoliło bowiem braku uzasadnienia zaskarżonej uchwały poczytywać jako prostej przyczyny nieważności zaskarżonego aktu na gruncie art. 79 u.s.p., a w konsekwencji powoływać się na wadliwe niezastosowanie w sprawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (obecnie t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Rozpoznając sprawę ze skargi na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności, o czym stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do

stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Stosownie zaś do art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązкови przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego przez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. np. wyroki NSA z dnia 8 lutego 1996 r. SA/Gd 327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79, a także Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Przyjdzie zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 7 Konstytucji RP). Wszystkie akty normatywne niższego rzędu, powinny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia.

W konsekwencji więc, organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy, oraz w rozporządzeniu i zgodnie z treścią rozporządzenia. Podstawowymi dyrektywami

wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Organ uchwalający akt prawa miejscowego związany jest ponadto regułami techniki prawodawczej, ujętymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dotychczas w skrócie: „ZTP”). Zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Tymczasem za istotne naruszenie prawa uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do jego podjęcia, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

W świetle art. 79 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.p. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu tego przepisu obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z ZTP. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: wyrok TK z dnia 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Istotną regułą legislacyjną jest statuowany w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego, który z kolei stanowi refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP, ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić uzasadnienie (por. wyroki NSA: z dnia 25 września 2008 r. sygn. akt II OSK 945/08; z dnia 25 września 2018 r. sygn. akt II OSK 1666/18).

Obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo), wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy zasad „dobrej legislacji” (por. M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2006 r., nr 6, s. 45). W procesie interpretacji kompetencji organu władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i nie poddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej

obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć i jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego, jak również jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007 r., nr 2, poz. 48).

W niniejszej sprawie wymagane uzasadnienie do zaskarżonej uchwały nie zostało sporządzone. Jednak skład orzekający podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie, że brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśnia motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści. Obszernie wskazane i wyjaśnione okoliczności, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały, wyartykułowane w odpowiedzi na skargę, pozwalają bowiem sądowi na ustalenie przesłanek podjęcia uchwały, zatem i kryteriów ustalenia stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów (por. wyrok NSA z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1658/19). Niewątpliwie, w myśl art. 133 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny dokonuje kontroli legalności zaskarżonego aktu lub czynności na podstawie akt sprawy, co oznacza, że podstawę wyrokowania stanowi materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania. A zatem co do zasady, zakazane jest uwzględnianie okoliczności nie znajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy.

Jak już wspomniano, Naczelny Sąd Administracyjny w wydanych w niniejszej sprawie dwóch wyrokach stoi na stanowisku, że brak uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśni motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści. Sąd obowiązany był zatem do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem wszystkich aspektów spornej uchwały i ustalenia, czy Rada uchwaliła stawki określone w zaskarżonej uchwale po przeprowadzeniu kalkulacji uzasadniających ich ustalenie.

Sąd podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przepisy prawa naruszają nie tylko te zapisy aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również te, które zawierają ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 sierpnia 2010 r. II OSK 892/10 i z 20 stycznia 2015 r. II OSK 1470/13 oraz z 8 grudnia 2020 r. II OSK 1943/18, oraz wyroki Wojewódzkich Sądów

Administracyjnych: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 stycznia 2017 r. II SA/Go 1147/17; w Poznaniu z 25 lipca 2018 r. IV SA/Po 556/18; w Warszawie z 3 października 2019 r. VIII SAWa 470/19; w Kielcach z 14 października 2019 r. II SA/Ke 507/19).

W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynikało wprost z art. 130a ust. 6a p.r.d., który stanowi, że: „Rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a.”.

Ustawodawca nakładając na powiat obowiązki wynikające z art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d. określił ściśle kryteria, które winny być brane pod uwagę przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 i tego rodzaju kalkulacja w kryteriach tych się nie mieści. Ustalenie stawek winno zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, która pozwoliłaby na dokonanie miarodajnej oceny, czy wysokość stawek została ustalona arbitralnie z pominięciem ustawowych kryteriów, czy też stanowi ona odzwierciedlenie dokonanej rzetelnie analizy uwzględniającej wytyczne ustawodawcy. Okoliczność, że przyjęte przez Radę stawki opłat nie są wyższe od kwot określonych w art. 130a ust. 6a p.r.d., nie oznacza, że zostały spełnione przesłanki określone w art. 130a ust. 6 p.r.d. Skoro, właściciel pojazdu będzie zmuszony uiścić opłatę w wysokości określonej w zaskarżonej uchwale, natomiast wykonawca umowy otrzyma za wykonane usługi jedynie wynagrodzenie, które nie będzie odpowiadało wysokości kosztu poniesionego przez właściciela pojazdu, to oznacza, że w takim konkretnym przypadku jednostka samorządu terytorialnego uzyska z tego konkretnego przypadku nieuzasadnioną korzyść.

Wskazać należy, że okoliczności, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej uchwały są wyartykułowane w odpowiedzi na skargę, jak również uzupełniającej kalkulacji i powinny być pozwolić na ustalenie przesłanek podjęcia uchwały, zatem i kryteriów ustalenia stawek opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów.

W odniesieniu do wskazywanej w skardze różnicy między stawkami ustalonymi przez Radę, a stawkami wynikającymi z późniejszych umów wskazać

należy, że Rada mogła dokonać szczegółowego rozliczenia kosztów z podziałem na poszczególne kategorie pojazdów z uwagi na wysokość kosztów ich usuwania pojazdów już poniesionych w 2018 r.

Tymczasem całkowite koszty usuwania, holowania, przechowywania i dalszego postępowania z pojazdem nie zostały wykazane i dlatego można mówić, że podczas podejmowania zaskarżonej uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d. doszło do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie jej nieważności.

Podkreślenia wymaga, że uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów jest podejmowana na kolejny rok kalendarzowy. Zatem jedynym wyznacznikiem mogą być tu dane z lat ubiegłych, przy czym nie muszą one wcale być adekwatne do roku kolejnego. Realizacja tego zadania to również inne koszty, które ponosi podczas jego realizacji powiat. Wreszcie podnieść należy także, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organ samorządu podejmuje akt prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, a tym samym dysponuje większą samodzielnością prawotwórczą, aniżeli organ wydający rozporządzenie, który działa na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Samodzielność ta zależy w dużym stopniu od formuły upoważnienia ustawowego, która w tym przypadku ogranicza swobodę lokalnego prawodawcy poprzez wprowadzenie omówionych wyżej kryteriów. Ocena w zakresie spełnienia tych kryteriów nie może jednak polegać na dokonaniu dowolnej interpretacji pojęć: „konieczność sprawnej realizacji zadań” oraz „koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu”, o których stanowi art. 130a ust. 6 p.r.d., ani tym bardziej na nieuprawnionym zawężeniu rozumienia tych pojęć.

Jak wynika z argumentacji zaprezentowanej w toku postępowania sądowoadministracyjnego Miasto Zabrze w roku 2018 na realizację zadania usuwania i przechowywania pojazdów, na podstawie art. 130a p.r.d., średni koszt obsługi administracyjno-prawnej zadania na 12 miesięcy szacowała kwotę 28 128,- zł. Jednakże w zestawieniu znajdującym się w aktach sądowoadministracyjnych (k. 98), sporządzonym na wezwanie Sądu przez pełnomocnika Prezydenta Miasta Zabrze, nie wykazano kwoty opłaconych faktur przedłożonych przez przedsiębiorców za ich usuwanie i przechowywanie, ani też dochodów z opłat wniesionych przez mieszkańców za usunięcie i przechowywanie

pojazdów, jak też ilości faktycznie osiągniętych wpływów. Ograniczono się do planowanej opłaty za holowanie i szacunkowo wykazano 100 aut, bez zróżnicowania zawartego w załączniku do zaskarżonej uchwały z rozbiorem na usunięcie i parkowanie pojazdu oraz ich rodzajów, czyli ośmiu możliwości wskazanych w stawkach opłat. Powyższe nie wskazuje, czy zaplanowano i czy osiągnięto stratę wykonując zadania nałożone przez ustawodawcę, oraz jak szacowano koszty ich wykonania, w tym koszty postępowania sądowego wyliczone w momencie przygotowywania projektu uchwały.

Odczytanie treści art. 130a ust. 6 i 6a p.r.d. w ten sposób, że obejmuje ona również przesłankę zapewnienia wpływu dochodu do budżetu na realizację tego obowiązku w zastępstwie za innych właścicieli pojazdów, którzy ich nie odbierają, nie jest możliwa do oceny.

Tymczasem wysokość jednostkowej stawki powinna stanowić wypadkową obu wskazanych 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. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie uzasadnienie zaskarżonej uchwały oraz jej projektu ma charakter na tyle lakoniczny, że nie wynikają z niego kryteria przyjęte w art. 130a ust. 6 p.r.d. Stwierdzić zatem należy, że zaskarżona uchwała narusza prawo w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Należy zaznaczyć, że nie ulega wątpliwości, że kalkulacja powinna być sporządzona przed podjęciem uchwały i wynikać z dokumentów sporządzonych na etapie poprzedzającym podjęcie uchwały, z wnioskami z którymi powinni być zapoznani członkowie właściwej komisji rady powiatu opiniującej projekt uchwały oraz radni, przed głosowaniem.

Istotnym jest, że projekt zaskarżonej uchwały był przygotowany na wniosek organu wykonawczego, który posiada wysoce wyspecjalizowane zespoły osób posiadających odpowiednie kwalifikacje, na co wskazuje Statut, jak również Regulamin organizacji pracy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2019 r.

sygn. akt II SA/GI 861/18 i z dnia 3 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/GI 772/20). Najpóźniej szczegółowe oraz zawierające rzeczywiste dane uzasadnienie przyjętych w uchwale stawek opłat powinno być przedstawione na etapie postępowania nadzorczego, czy też postępowania sądowego, które w tym przypadku trwa 3 lata. Nie zostało nawet podniesione, że kalkulacja kosztów związanych z realizacją obciążających budżet miasta działań została w ogóle przed podjęciem zaskarżonej uchwały sporządzona. Stopień szczegółowości posiadanych informacji nie pozwala na taką ocenę, że istotnie wynikające z nich koszty, gdy chodzi o koszty osobowe oraz koszty przechowywania i dozoru pojazdów, są związane ze sprawną realizacją zadań, w rozumieniu art. 130a ust. 6 ustawy, nałożonych przez ustawodawcę. Gdy chodzi o koszty osobowe, to brak jest ich powiązania z zakresem i realizacją zadań pracownika zatrudnionego na pełnym etacie np. gdy chodzi o odniesienie do ilu pojazdów w 2018 r. podejmował on oraz konkretnie jakie przedmiocie czynności.

W konsekwencji nie można ocenić, czy istotnie powinny to być koszty związane z pełnym etatem. Gdy zaś chodzi o poniesione koszty przechowywania i dozoru pojazdów, to brak jest informacji odnośnie ilu i jakich pojazdów dotyczą, a w szczególności przez jak długi okres te z pojazdów, które nie zostały po uiszczeniu opłat wydane, zgodnie z art. 130a ust. 7 p.r.d., były przechowywane i dozoruwane. Ma to znaczenie dla oceny, czy opłaty te (biorąc pod uwagę czasokres za jaki były ponoszone) w odniesieniu do obowiązków spoczywających na organie wykonawczym, zgodnie z treścią art. 130a ust. 10, ust. 10a, ust. 10b, ust. 10d, ust. 10f i ust. 10m, można uznać za poniesione w całości w ramach sprawnej realizacji zadań w rozumieniu art. 130a ust. 6 p.r.d. Do takich nie można bowiem m.in. niewątpliwie zaliczyć opłat poniesionych za przedłużające się na skutek opieszałości, czy też bezczynności, okresy przechowywania poszczególnych pojazdów. Tego rodzaju koszty nie mogą i nie powinny wpływać w konsekwencji na wysokość kalkulacji wysokości opłat ustalanych na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d., które mają ponosić właściciele lub posiadacze pojazdów, którym pojazdy są wydawane zgodnie z treścią art. 130a ust. 7 p.r.d.

W tym stanie rzeczy, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 79 ust. 1 u.s.p., orzekł jak, w sentencji wyroku. W związku ze stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały, w przypadku uprawomocnienia się niniejszego

wyroku, pozostaje do rozważenia kwestia następstw tego orzeczenia w świetle treści art. 130a ust. 5c i ust. 2a w zw. z ust. 6 p.r.d. Skoro, właściciel lub osoba, która władała pojazdem w chwili jego usunięcia na podstawie innego, niż własność tytułu prawnego, może być obciążona za usunięcie i parkowanie jedynie według wysokości opłat i kosztów ustalonych zgodnie z uchwałą o jakiej mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d., to należy przyjąć, że w tym zakresie (gdy chodzi o podstawę obciążenia opłatami i kosztami) nie może istnieć brak uregulowania prawnego (luka prawna).

W konsekwencji należy przyjąć, że istnieje możliwość podjęcia na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. w miejsce uchwały, której nieważność została stwierdzona, nowej uchwały regulującej kwestie opłat i kosztów za dany, miniony już okres, przy jednoczesnym prawidłowym uzasadnieniu przyjętych w niej stawek w odniesieniu do kryteriów określonych w art. 130a ust. 6 p.r.d.

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia są dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Trzaskowska
specjalista