

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Rafał Wolnik
Sędziowie	Sędzia WSA Wojciech Gapiński Asesor WSA Aneta Majowska (spr.)
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Zabrzu
na uchwałę Rady Miejskiej w Zabrzu
z dnia 15 października 2018 r. nr LXI/731/18
w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu i parkowanie na terenie
miasta

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Ewa Bojarska

Wyrok

z dnia 18.04.2023 sygn. akt II SA/GL 122/23

Postanowienie

prawomocny(e) od dnia 10.06.2023 r.

[Signature]

UZASADNIENIE

W dniu 15 października 2018 r. Rada Miasta Zabrze na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm., dalej: „u.s.g.”) w zw. z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm., dalej: „u.s.p.”) oraz art. 50a ust. 1, art. 130a ust. 6 i 6a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 z późn. zm.) podjęła uchwałę nr LXI/731/18 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie Miasta Zabrze w roku 2019.

Pismem z dnia 29 grudnia 2022 r. Zastępca Prokuratora Rejonowego w Zabrzu wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na opisaną wyżej Uchwałę podnosząc zarzuty naruszenia:

1. art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym poprzez przekroczenie przez Radę Miasta upoważnienia ustawowego i ustalenie wysokości opłaty za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t w wysokości znacząco wyższej od rzeczywistych kosztów usunięcia tego rodzaju pojazdu z drogi, wynikających z umowy zawartej z przedsiębiorcą wykonującym usługę na terenie Miasta z pominięciem dokonania kalkulacji rzeczywistych kosztów holowania i parkowania na terenie miasta pojazdów,

2. § 131 ust. 1 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283, dalej: „ZTP”), polegające na braku sporządzenia uzasadnienia do Uchwały, zawierającego kalkulację kosztów świadczonych usług w zakresie holowania i parkowania na terenie miasta pojazdów wymagających usunięcia z drogi oraz wskazania podstawy faktycznej podjęcia Uchwały.

W uzasadnieniu wskazano, iż Rada Miasta Zabrze podjęła opisaną na wstępie Uchwałę. Wysokość opłat i kosztów określono w załączniku nr 1 do Uchwały, w tym m.in. opłaty za usunięcie pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 389,00 zł. Podano, iż zadania wynikające z Uchwały realizowane są na podstawie umowy nr CRU/47/2018 zawartej w dniu 29 grudnia 2017 r. na okres od dnia 29 grudnia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. lub do wyczerpania środków przewidzianych na realizację zamówienia. Strony umowy się na tożsame z uregulowanymi w Uchwale stawki opłat za usługi usuwania pojazdów z drogi, poza jedną, o wiele niższą stawką brutto

za usługę usunięcia pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, niż wynika to z podjętej w tej sprawie Uchwały. Z § 5 ust. 2 przedmiotowej umowy wynika, że stawki opłaty za usuwanie w/w pojazdów do 3,5 t wynoszą 250,00 zł brutto.

Zdaniem Skarżącego, uregulowania zawarte w zaskarżonej Uchwale w części dotyczącej ustalenia wysokości stawki opłaty za usunięcie z drogi pojazdu wskazanej kategorii przekraczają upoważnienie ustawowe. Ustalając w załączniku do Uchwały wysokość tej stawki na poziomie 389,00 zł, choć nie przekraczającej maksymalnej wysokości stawki przewidzianej w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2019 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, przekroczone realny koszt tej usługi określony w umowie z przedsiębiorcą wykonującym zadania w tym zakresie. Umowa ustala bowiem kwotę 250,00 zł brutto. Miasto nie zawarło natomiast umowy w zakresie przechowywania pojazdów usuniętych z drogi, z uwagi na posiadanie własnego parkingu strzeżonego.

W ocenie Skarżącego przesłanki, którymi powinien kierować się organ samorządu podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym – zgodnie z treścią tego przepisu są: konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i w zakresie ich przechowywania oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Skarżący podał, iż uchwała w w/w przedmiocie będzie zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść zdeterminowana będzie wyłącznie wymienionymi przesłankami, a nie innymi okolicznościami. Ustalenie stawki opłat w maksymalnej wysokości, bez ustalenia cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów, narusza procedury podejmowania uchwał i stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Nadto okoliczność, że przyjęte przez radę stawki opłat nie są wyższe od kwot określonych w ust. 6, nie oznacza, że rada ma dowolność w ustaleniu ich na takim maksymalnym poziomie. W powołaniu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Bd 791/17, Skarżący wskazał, iż w przypadku drugiego kryterium chodzi o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobierane przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi komercyjne na terenie miasta. Następnie Skarżący zwrócił uwagę, że zaskarżona Uchwała stanowi akt prawa miejscowego objęty kontrolą sądów administracyjnych zgodnie z art. 3 § 1 i 2 pkt 5 p.p.s.a., Uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

W odniesieniu do drugiego zarzutu podkreślił, iż regułą legislacyjną jest obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu miejscowego, w tym zakresie powołał stanowiska sądów administracyjnych, a także poglądy literatury. Przywołał m.in. pogląd Naczelnego Sadu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia z 23 maja 2013 r., sygn. I OSK 240/13, iż brak uzasadnienia uchwały, zawierającego podstawy powodów podjęcia aktu w jego aktualnym brzmieniu uniemożliwia dokonanie oceny jego legalności.

Analiza umowy zawartej pomiędzy Miastem Zabrze, a Szczepanem Krzewickim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Remontowo-Budowlane SZYMBUD w zakresie ustalenia wysokości stawki za usunięcie pojazdu z drogi o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, doprowadziła Skarżącego do wniosku, iż Rada Miasta podejmując zaskarżoną Uchwałę nie uwzględniła faktycznych kosztów, które Miasto ponosi w związku z wykonywaniem tego zadania. Umowa została zawarta w dniu 29 grudnia 2017 r. zatem przed podjęciem zaskarżonej Uchwały. Nadto z uwagi na brak uzasadnienia nie można ustalić z jakiego powodu stawka została ustalona w wysokości 389,00 zł, podczas gdy z zawartej umowy wynika, że wskazana usługa realizowana jest w kwocie 250,00 zł brutto. Organ administracji działał na podstawie upoważnienia ustawowego, ale poprzez nieuwzględnienie kosztów zawartych w umowie zawartej z przedsiębiorcą świadczącym usługi na podstawie art. 50a oraz art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niesporządzenie uzasadnienia wskazującego na podstawy faktyczne podjętej decyzji, przekroczył granice swobody w stanowieniu prawa miejscowego. Skarżący w oparciu o art. 147 § 1 w zw. z art. 135 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zabrze wniosła o oddalenie skargi w całości. Odnosząc się do zarzutów skargi wskazano, iż przyjęte w Uchwale stawki nie przekraczają stawek określonych w art. 130a ust. 6b ustawy Prawo o ruchu drogowym, są opłatami publiczno-prawnymi, obowiązującymi w danym roku kalendarzowym i zgodnie art.130a ust. 6e stanowią dochód własny powiatu.

Dalej podano, iż Miasto Zabrze, zgodnie z treścią art. 130a ust. 5f w celu właściwej realizacji powierzonych zadań oraz zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych (art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych), w dniu 4 grudnia 2017 r. ogłosiło na stronie BIP UM Zabrze zaproszenie do złożenia ofert na zadanie

pn.: „Usuwanie pojazdów z dróg na terenie Miasta Zabrze i umieszczanie ich na wyznaczonym parkingu strzeżonym”, w sytuacjach o których mowa w art. 50a i 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Jedynym kryterium wyboru oferty była cena. Dla wszystkich rodzajów pojazdów wymienionych w ustawie Prawo o ruchu drogowym określono odrębne wagi. Z dotychczasowej praktyki, wynika, że procentowy udział odholowanych pojazdów o masie do 3,5 tony jest największy i stanowił 60% ceny oferty. Dlatego, waga ustalona dla każdego rodzaju pojazdu była kluczowym elementem dla określenia ceny oferty na realizację przedmiotu zamówienia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyłoniono najkorzystniejszą ofertę przedstawioną przez - Usługi Remontowo-Budowlane SZYMBUD Szczepan Krzewicki, a w konsekwencji dnia 29 grudnia 2017 r. zawarto umowę.

Wyjaśniono, iż Miasto w związku z realizacją zadania wynikającego z zapisów art. 130a i art. 50a ustawy Prawo o ruchu drogowym ponosi poza kosztami związanymi z holowaniem pojazdów także inne koszty, tj. koszty osobowe pracowników, koszty obsługi prawnej, koszty administracyjne, w tym koszty związane z utrzymywaniem pomieszczeń dla pracowników (prąd, woda, CO, miejsca pracy i jego wyposażenia), koszty korespondencji (koszty materiałów biurowych przesyłek).

Powyższe stanowiło przesłanki materialno-prawne konieczne do sprawnego realizowania zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich pojazdów na obszarze gminy. Przesłanki te jednocześnie były brane pod uwagę i stanowiły wynik przyjętych stawek opłat określonych w załączniku do zaskarżonej Uchwały. Ponadto w ocenie organu ustawodawca w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym rozgraniczył pojęcia kosztów i opłat z tytułu usunięcia pojazdów. Uzasadnia to właściwe skalkulowanie rzeczywistych kosztów, a w konsekwencji przyjęcie właściwej stawki opłat, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. II SA/Bk 791/17. Przyjęcie innych zasad ograniczyłoby rolę Rady Miasta przy podejmowaniu uchwał w granicach przewidzianych prawem, gdyż Rada musiałaby przyjąć taką a nie inną Uchwałę przyjmując stawkę określoną w ofercie złożonej przez wykonawcę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.

Zgodnie z regulacją art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492) w zw. z

art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259, dalej: „p.p.s.a.”) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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. W myśl art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.

Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które wykraczają poza kategorię naruszeń „nieistotnych” (argument a contrario z art. 79 ust. 4 u.s.p.), tj. w szczególności polegające na: naruszeniu przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszeniu podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszeniu przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego przez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowej jest w niniejszym postępowaniu uchwała nr LXI/731/18 Rady Miasta Zabrze z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie Miasta Zabrze w roku 2019. Zaskarżona uchwała weszła w życie 1 stycznia 2019 r. i podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (§ 4 Uchwały).

Jej podstawę prawną stanowiły przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, w szczególności art. 50a tej ustawy (pojazd pozostawiony bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany, może zostać usunięty z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza) oraz art. 130a ust. 6 (w brzmieniu na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały), w myśl którego 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. Stosownie do treści art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje: 1) rada miasta, 2) prezydent miasta.

Zgodnie natomiast z Obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2019 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, wydanego na podstawie art. 130a ust. 6c ustawy Prawo o ruchu drogowym ogłoszono maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, obowiązujących w 2019 r.:

- 1) rower lub motorower: a) za usunięcie - 115 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 21 zł;
- 2) motocykl: a) za usunięcie - 227 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 28 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: a) za usunięcie - 494 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 41 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t: a) za usunięcie - 616 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 53 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t: a) za usunięcie - 871 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 77 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: a) za usunięcie - 1284 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 139 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: a) za usunięcie - 1562 zł, b) za każdą dobę przechowywania - 204 zł.

Przystępując do kontroli zaskarżonej Uchwały pod względem jej legalności należy podkreślić, że stanowi ona akt prawa miejscowego oraz odnotować, iż 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, 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.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, zauważenia wymaga, iż postanowienia zaskarżonej Uchwały jako aktu prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza zakres upoważnienia określonego w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Przesłankami materialnoprawnymi, którymi winien kierować się organ samorządu podejmując uchwałę na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, są: konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z dróg i przechowywania tych pojazdów na parkingach strzeżonych oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Treść przywołanej regulacji wskazuje, że żadne inne przesłanki, poza wymienionymi w tym przepisie, nie mogą wpłynąć na sposób zrealizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma oczywiście pewną elastyczność w kształtowaniu treści podejmowanej uchwały. Elastyczność ta jednak nie może abstrahować od wyżej przywołanych kryteriów ustawowych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2017 r. sygn. I OSK 1916/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 stycznia 2019 r. sygn. II SA/Go 869/18).

Ponadto prawidłowość rozwiązań przyjętych w tej uchwale w kontekście spełnienia wymagań określonych w/w przepisie, powinna zostać wykazana w należycie sporządzonym uzasadnieniu. Stosownie bowiem § 143 ZTP do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w

niniejszym dziale nie stanowią inaczej. Należy zwrócić uwagę na zapis § 131 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP określający obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego stanowiący przejaw generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012).

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 września 2008 r. sygn. II OSK 945/08; z dnia 25 września 2018 r. sygn. II OSK 1666/18). Brak należytego umotywowania zasadności uchwalenia opłat w kontekście określonych kryteriów ustawowych - nosi cechę arbitralności i nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiących prawo (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2020 r. sygn. I OSK 2888/19).

Jak wynika z akt sprawy wymagane uzasadnienie do zaskarżonej Uchwały nie zostało sporządzone. Sąd, w składzie orzekającym w niniejszej sprawie 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r. sygn. I OSK 1658/19, z dnia 11 stycznia 2022 r. sygn. I OSK 658/19). Sąd podziela także stanowisko, iż kalkulacja dokonywana na potrzeby uzasadnienia powinna zostać sporządzona

przed podjęciem Uchwały i wynikać z dokumentów sporządzonych na etapie poprzedzającym jej podjęcie, nadto szczegółowa kalkulacja winna pozwolić 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 (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r. sygn. II SA/Sz 1314/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2022 r. sygn. I OSK 1787/19). W orzecznictwie podkreślano również, że wysokość kosztów, o których mowa w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, powinna być tak skalkulowana, aby można było ocenić ich rzeczywistą, a nie tylko hipotetyczną, wielkość, która powinna być równa lub niewiele wyższa od wpływów (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2022 r. sygn. I OSK 1347/19 i powołane tam orzecznictwo).

W odpowiedzi na skargę organ wskazał jedynie ogólnie, że przyjęte stawki nie przekraczają stawek maksymalnych, nadto wskazał, że „z dotychczasowej praktyki wynika, że procentowy udział odholowanych pojazdów o masie do 3,5t jest największy i stanowił 60% ceny oferty, dlatego waga ustalona dla każdego rodzaju pojazdu była kluczowym elementem dla określenia ceny oferty na realizację przedmiotu zamówienia”, „Miasto w związku z realizacją zadania wynikającego z art. 130a i art. 50a ustawy Prawo o ruchu drogowym ponosi poza kosztami związanymi z holowaniem pojazdów również inne koszty, a mianowicie: koszty osobowe pracowników, koszty obsługi prawnej, koszty administracyjne, w tym koszty związane z utrzymywaniem pomieszczeń dla pracowników (prąd, woda, CO, miejsca pracy i jego wyposażenia), koszty korespondencji (koszty materiałów biurowych przesyłek)” (str. 2 odpowiedzi na skargę). Jednocześnie organ nie przedłożył do odpowiedzi na skargę ani też do dnia rozpoznania sprawy jakiegokolwiek kalkulacji ani też dokumentacji mającej obrazować przyjęte stawki. Nie sposób w tej sytuacji nawet mówić o próbie szczegółowego ustosunkowania się do zarzutów i wyjaśnienia motywów swojego działania oraz przesłanek podjęcia Uchwały o danej treści.

Stosownie do Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2019 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, maksymalna stawka kwotowa opłat za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, obowiązująca w 2019 r., to 494,00 zł.

Zgodnie z § 5 lit. c) umowy nr CRU/47 z dnia 29 grudnia 2017 r. zawartej pomiędzy Miastem Zabrze a Szczepanem Krzewickim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą „Usługi Remontowo-Budowlane SZYMBUD” z siedzibą w Ujsolach przy ul. Turystycznej 11 celem wykonania zadania „Usuwanie pojazdów z dróg na terenie Miasta Zabrze i umieszczanie ich na wyznaczonym parkingu strzeżonym, w sytuacjach o których mowa w art. 50a i 130a Ustawy Prawo o ruchu drogowym”, stawka dla pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: to 250,00 zł (pozostałe stawki ustalone umową: a) rower lub motorower: 92,00 zł, b) motocykl: 172,00 zł, d) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t: 498,00 zł, e) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t: 704,00 zł, f) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: 1.040 zł, g) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: 1192,00 zł, h) odstąpienie od usunięcia pojazdu: 92,00 zł). Jak wynika natomiast z § 1 zaskarżonej Uchwały „ustala się opłaty za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji spowodowało powstanie kosztów. Wysokość opłat i kosztów określono w załączniku nr 1 do uchwały”. Stosownie do przywołanego Załącznika stawki opłat za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 389,00 zł.

Uwzględniając przywołane powyżej rozważania, w ocenie Sądu okoliczność, że przyjęte przez Radę stawki opłat nie są wyższe od kwot określonych w art. 130a ust. 6a ustawy Prawo o ruchu drogowym nie oznacza, że zostały spełnione przesłanki określone w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, czy też że wyznaczenie stawek zostało dokonane prawidłowo.

Zdaniem Sądu, również przyjęcie przez organ stawek powyżej stawek kwotowych opłat ustalonych w ramach zawartej umowy z przedsiębiorcą nie oznacza automatycznie, że doszło do istotnego naruszenia. Takie rozwiązanie mogło bowiem zostać szczegółowo uzasadnione przez organ wraz z przedstawieniem stosownych dokumentów, czego jednak w niniejszej sprawie nie dokonano. Nie sposób zatem ustalić przesłanek, które legły u podstaw podjęcia zaskarżonej Uchwały, zatem i kryteriów ustalania stawek opłat za usunięcie pojazdów. Ogólna informacja wskazana w skardze o ponoszeniu przez organ „innych kosztów” nie pozwala na ocenę, czy koszty te pozostają w związku z przesłankami wynikającymi z art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Jako całkowicie nieuzasadnione jawi się przy tym podwyższenie stawki opłat tylko jednej kategorii pojazdów z argumentacją

organu, iż „procentowy udział pojazdów o masie do 3,5 t jest największy i stanowił 60% ceny oferty”. Przy zachowaniu adekwatnej kalkulacji, co najwyżej można byłoby rozważyć, proporcjonalne rozdzielanie tych kwot dla poszczególnych kategorii pojazdów.

Powyższe musiało doprowadzić do wniosku, iż przyjęte w Uchwale stawki opłat zostały określone przez organ w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Zaskarżona Uchwała narusza prawo w stopniu istotnym. Jednocześnie brak prawidłowego uzasadnienia stanowi o istotnym naruszeniu § 131 ust. 1 w zw. z art. 143 ZTP.

Na marginesie odnotowania wymaga, iż w/w umowa z przedsiębiorcą została zawarta na okres od dnia 29 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. lub do czasu wyczerpania środków przewidzianych na realizację zamówienia (§ 4 umowy), i dla roku 2018 (poprzedzającego rok objęty zaskarżoną w niniejszym postępowaniu Uchwałą) Rada Miasta Zabrze w dniu 13 listopada 2017 r. wydała uchwałę nr XLIX/545/17 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie na terenie Miasta Zabrze w roku 2018, której nieważność w całości stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 12 lipca 2021 r. sygn. II SA/GI 618/21.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji - stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w całości.

Orzeczenia przywołane w treści niniejszego uzasadnienia dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Ewa Bojarska

