

Załącznik do Uchwały Nr LXIV/78/2023

Rady Powiatu w Kielcach
z dnia 19 października 2023

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
ul. Prosta 10, 25 – 366 Kielce

Skarżący: Prokurator Rejonowy Kielce – Wschód w Kielcach
ul. Sandomierska 106, 25 – 318 Kielce

Organ: Rada Powiatu w Kielcach
ul. Wrzosowa 44, 25 – 211 Kielce

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) Rada Powiatu w Kielcach w załączeniu przesyła skargę Prokuratora Rejonowego Kielce – Wschód w Kielcach z dnia 18 września 2023 r. sygn. akt 4121-0.Pa.462.2023 na Uchwałę Nr LII/107/2022 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg w granicach administracyjnych Powiatu Kieleckiego oraz ich przechowywanie, doręczoną w dniu 21 września 2023 r.

Jednocześnie odnosząc się do zarzutów skargi, tut. Organ wnosi o oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Kielcach podjęła w dniu 28 listopada 2022 r. Uchwałę Nr LII/107/2022 Rady Powiatu w Kielcach z w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg w granicach administracyjnych Powiatu Kieleckiego oraz ich przechowywanie.

Stawki opłat na rok 2023 uchwalono w wysokości maksymalnych stawek ogłoszonych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2023 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2022, poz. 738).

Na powyższą uchwałę wniósł skargę administracyjną Prokurator Rejonowy Kielce – Wschód w Kielcach, zarzucając naruszenie art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.) poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego do jej wydania, poprzez ustalenie w § 1 uchwały wysokości opłat za usunięcie poszczególnych rodzajów pojazdów i przechowywanie poszczególnych rodzajów pojazdów na obszarze powiatu, bez uwzględnienia faktycznych kosztów usuwania i przechowywania poszczególnych rodzajów pojazdów na obszarze powiatu. Uchwała została podjęta z pominięciem analizy przesłanek zawartych w tym przepisie determinujących sposób zrealizowania powyższej kompetencji, na co wskazuje brak dokumentów z których wynikałoby, że takie analizy zostały przeprowadzone. Ponadto uzasadnienie wskazanej

uchwały nie potwierdza zasadności ustalenia stawek we wskazanej wysokości.

Skarżący powołał się na Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2019 r. sygn. akt II SA/OI/531/19, LEX nr 2733926, który stanowi, że „żadne inne okoliczności, poza wyszczególnionymi w art. 103a ust. 6 ustawy prawo o ruchu drogowym nie mogą wpływać na sposób realizowania upoważnienia ustawowego. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie będzie zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji tych i kosztami usuwania oraz przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami”. Dodatkowo stwierdził, że analiza treści zaskarżonej uchwały potwierdza brak odpowiedniego uzasadnienia co do zastosowania maksymalnych opłat, co stanowi naruszenie prawa, tj. art. 130a ust. 6 ustawy, jak i art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2017 r. o sygn. akt III SA/Wr 739/17). W wyroku tym, Sąd zwrócił uwagę ponadto na okoliczność, że „brak umotywowania uchwalenia ww. stawek (opłat i kosztów) na poziomie stawek maksymalnych w kontekście określonych kryteriów ustawowych, nosi cechę arbitralności i nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiącego prawo.

Prokurator w skardze zaznaczył również, że w celu wykonania uchwały została zawarta w dniu 2 listopada 2022 r. umowa pomiędzy Powiatem Kieleckim, a Sylwestrem Kołomańskim prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą Sylwester Kołomański P.U.H. HOL-PARK, z treści której wynika, że stawki za usunięcie pojazdów są określone na poziomie znacznym niższym niż ten, który wynika z podjętej z tym przedmiocie uchwały. Tym samym przyjąć należy, że różnica między stawką określoną w uchwale, a ceną określoną w umowie z przedsiębiorcą każdorazowo stanowi więc dochód do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Tut. Organ nie zgadza się z powyższymi zarzutami. Na wstępie należy zauważyć, że w roku 2020 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach rozpoznawał skargę Prokuratora Rejonowego Kielce – Wschód w Kielcach na uchwałę Rady Powiatu w Kielcach z dnia 24 września 2018 r. Nr XLI/97/2018 w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg w granicach administracyjnego powiatu i ich parkowanie. Wówczas to wyrokiem z dnia 12 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 1/20 Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości. W wyroku tym, Sąd stwierdził, że „... ustalając wysokość opłat rada powiatu powinna się kierować dwoma przesłankami: koniecznością sprawnej realizacji zadań, o których mowa ust. 1-2 ww. przepisu oraz kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (...) Ponieważ uchwała ustalająca wysokość opłat i kosztów jest aktem prawa miejscowego (dotyczy sytuacji powtarzalnych, a jej adresatami są osoby określane generalnie, a nie indywidualnie – objęte ustawowym obowiązkiem ponoszenia określonych opłat i kosztów), a ponadto nakłada pewne finansowe obowiązki na właścicieli usuwanych pojazdów, aby było możliwe skontrolowanie jej prawidłowości, niezbędne jest, aby z jej uzasadnienia albo przynajmniej z innych dokumentów (przykładowo protokołu z sesji, na której została podjęta) wynikało, że przy jej podejmowaniu organ powiatu (radni) faktycznie kierował się przesłankami określonymi w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Sposób bowiem realizowania upoważnienia ustawowego zdeterminowany jest obowiązkiem wzięcia pod uwagę powyższych materialnoprawnych przesłanek ustalenia wysokości tych opłat i kosztów. Wymóg prawidłowego uzasadnienia aktów administracji publicznej zaliczany jest do standardów dobrej administracji oraz sprawiedliwego procesu.” Dalej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zaznaczył, że „ Z nadesłanego protokołu z sesji Rady Powiatu, na

której zaskarżona uchwała została podjęta, a także protokołu z posiedzenia Komisji Dróg, Komunikacji i Budownictwa z dnia 17 września 2018 r. również nie wynika, by jakkolwiek analiza w tym zakresie została dokonana. Nie powinno budzić wątpliwości, że organ powinien organizacyjnie zadbać o to, aby w dniu podejmowania uchwały w przedmiocie ustalenia kosztów za usuwanie i przechowywanie pojazdów dysponować danymi o rzeczywistych kosztach. (...) Organ podjął próbę szczegółowego wyjaśnienia powyższych kwestii, ale dopiero w piśmie stanowiącym odpowiedź na skargę. Argumentacja zawarta w odpowiedzi na skargę nie może jednak zastępować uzasadnienia uchwały.”

Tut. Organ podejmując uchwały w przedmiotowym zakresie w kolejnych latach bazował na sugestjach przedstawionych w powyższym wyroku. Dlatego też w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały dokonał analizy, szczegółowo wyjaśnił jej treść i wskazał argumenty, które wziął pod uwagę przy ustaleniu wysokości stawek za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu.

Dodatkowo projekt uchwały był szczegółowo przedstawiony i omówiony przez Dyrektora Wydziału Komunikacji i Transportu na posiedzeniu Komisji Dróg, Komunikacji i Budownictwa w dniu 25 listopada 2022 r.

Ponadto jak stanowi Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 marca 2023 r. III SA/Łd 817/22 cyt. „Dokonując kontroli przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie sąd nie podzielił stanowiska skarżącego. Zdaniem sądu przy wydaniu zaskarżonej uchwały organ działał w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym i nie doszło do jej przekroczenia. W ocenie sądu analiza uzasadnienia przedmiotowej uchwały wskazuje, że wśród przesłanek, którymi kierował się organ podejmując tę uchwałę były: zapewnienie sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów oraz wydatki związane z odholowaniem i parkowaniem pojazdów na parkingu strzeżonym w tym koszty dzierżawy i utrzymania parkingu strzeżonego, oraz koszty pracowników urzędu zaangażowanych w proces realizacji nałożonego na powiat zadania związanego z obowiązkiem usuwania z dróg i przechowywania pojazdów.

Odnosząc się do argumentacji skargi wskazać należy, że ustalenie przedmiotowych opłat w wysokości odpowiadającej jedynie cenom usług odholowania i parkowania pojazdów świadczonych przez inne podmioty na terenie powiatu, mogłoby uniemożliwić powiatowi skuteczną realizację powierzonego mu zadania. Ceny te bowiem nie uwzględniają konieczności sprawnego wykonywania zadania powiatu w zakresie usuwania, przechowywania i dalszego postępowania z pojazdami usuniętymi z dróg. Sąd w składzie rozpoznającym sprawę niniejsza podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 21 stycznia 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1585/18 (LEX nr 3038148), zgodnie z którym z treści w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym nie sposób odczytać, że nie chodzi przy tym o wszystkie rodzajowo koszty, jakie w związku z usunięciem i przechowywaniem pojazdu powstają po stronie powiatu. W wyroku z 23 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3740/21 (LEX nr 3196498) Naczelny Sąd Administracyjny dokonując oceny w zakresie spełnienia kryterium "konieczności sprawnej realizacji zadań" wyraźnie uznał, że do kosztów wykonania tych zadań należą również koszty postępowania sądowego oraz koszty związane z obsługą etatu wykonawczego, obsługi prawnej i księgowej w urzędzie.

Odpowiadając na zarzut prokuratora, że „analiza treści zaskarżonej uchwały potwierdza brak odpowiedniego uzasadnienia co do zastosowania stawek maksymalnych” wskazuję, że w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały Organ przedstawił analizę kosztów poniesionych na realizację zadania określonego w art. 130a ww. ustawy. W latach 2019 – 2022

koszty uwzględniając jedynie kwoty z faktur wystawionych przez firmę „HOL-PARK” za usunięcie i przechowywanie pojazdów nie przewyższają wpływów. Tego typu przedstawione dane potwierdzają, że obecne stawki były niewystarczające, aby zapewnić zbilansowanie usuwania i przechowywania pojazdów, a więc logicznym następstwem zmiana stawki, także do wartości określonej jako maksymalna przez ustawodawcę.

Druga przesłanka to skuteczność podejmowanych działań. Pozyskane przez powiat środki muszą pozwolić realizować zadanie "skutecznie". Skuteczność wiąże się tu w sposób bezpośredni z wysokością opłaty. Doświadczenie życiowe wskazuje, że skuteczne działanie wymaga zapewnienia odpowiednio wysokiego finansowania. W przywołanym powyżej wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1585/18 NSA wskazał także że przedmiotowe opłaty pełnią funkcję prewencyjną. Mają zniechęcać właścicieli pojazdów do działań, które będą skutkować usunięciem pojazdów z drogi publicznej. Zatem wysokie opłaty, poprzez swoją funkcję prewencyjną, mogą przyczynić się do skutecznej realizacji zadań powiatu we wskazanym zakresie.

Zwrócić też należy uwagę, że uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów jest podejmowana na kolejny rok kalendarzowy. Zatem jedynym wyznacznikiem przy jej podejmowaniu mogą być dane dotyczące stawek i kosztów z lat ubiegłych, przy czym nie muszą one wcale być adekwatne dla kolejnego roku kalendarzowego. W tym miejscu wskazać także należy, że w doktrynie prawa wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mają większą swobodę w zakresie stanowienia prawa miejscowego niż organy upoważnione w Konstytucji do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy (P. Radzewicz, (w) P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz System Informacji Prawnej LEX). Wniosek taki wypływa z porównania upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego z upoważnieniem do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy (art. 92 i art. 94 Konstytucji). W sprawach objętych zadaniami własnymi samorządu terytorialnego czy władztwem podatkowym, samorządowi przysługuje więcej swobody prawodawczej (por. M. Wiącek, Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP, ZNSA 2013/3/104-114). Wskazuje się, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która wyraża się między innymi w powierzeniu samorządowi zadań publicznych, wykonywanych przez ten samorząd, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wymaga pozostawienia organom samorządu terytorialnego możliwie dużej samodzielności kształtowania prawa miejscowego. (I. Chojnacka, Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych, ZNSA 2012/4/40-57). Skoro zatem prawodawca zdecydował się powierzyć zadanie usuwania i przechowywania pojazdów powiatom jako ich zadanie własne to całość kosztów jego realizacji musi być pokrywana z dochodów powiatu. A zatem zbyt niskie określenie stawek oznaczałoby, że koszty tego zadania musiałyby być finansowane z innych dochodów powiatu kosztem jego mieszkańców z naruszeniem zasady sprawnej realizacji tego zadania.

Jak to zostało wskazane na wstępie rozważań w sprawie niniejszej stwierdzenie nieważności uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym może nastąpić, jeśli istotnie narusza ona prawo. Takim istotnym naruszeniem prawa może być brak uwzględnienia skuteczności realizacji spoczywających na powiecie zadań. Wskazywałaby na to zbyt niska stawka opłat, gdyż nie ulega wątpliwości, iż niedofinansowanie realizacji zadania na skuteczność taką może wpłynąć. Istotnym naruszeniem prawa będzie również ustalenie stawek w sposób istotnie wyższy niż koszty faktycznie ponoszone przez powiat. To powinno być jednak wykazane przez skarżącego. Zatem jeśli rada powiatu wykaże, że całkowite koszty

usuwania, holowania, przechowywania i dalszego postępowania z pojazdem są przynajmniej równe lub niewiele niższe od całkowitego wpływu z opłat, wówczas nie można mówić, iż podczas podejmowania uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym doszło do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności takiej uchwały (por. wyroki WSA w Gliwicach: z 13 września 2019 r., sygn. akt II SA/GI 679/19 LEX nr 2727709 oraz z 23 września 2019 r., sygn. akt II SA/GI 688/19 LEX nr 2727668, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 3740/21 LEX nr 3196498). W rozstrzyganej sprawie z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia, jak wynika bowiem z odpowiedzi na skargę w 2017 r. wydatki powiatu związane z holowaniem i parkowaniem pojazdów zagrażających bezpieczeństwu ruchu wyniosły 559.910,27 zł (przy czym do wydatków tych nie zaliczono wynagrodzeń dwóch kierowców, oddelegowanych w Zarządzie Dróg i Transportu do obsługi holownika stanowiącego własność Miasta Łodzi, które w 2017 r. wyniosły łącznie 66.146,66 zł), natomiast przychody z tego tytułu wyniosły 417.887,34 zł.”

Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 14 września 2022 r. sygn. akt I OSK 1851/19 stwierdził: cyt. „Kolejną kwestią, którą należy uwzględnić dokonując wykładni art. 130a ust. 6 P.r.d. jest przyjęcie takiego rozumienia normy prawnej, które zakłada kształtowanie w uchwale kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu na takim poziomie, aby nie były one znacznie wyższe niż przyjęte w umowie stawki, a równocześnie nie wyższe niż maksymalne stawki określone w obwieszczeniu Ministra Finansów (w niniejszej sprawie - 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; M.P. poz. 772). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że jeśli rada powiatu wykaże, że całkowite koszty usuwania, holowania, przechowywania i dalszego postępowania z pojazdem są przynajmniej równe lub niewiele niższe od całkowitego wpływu z opłat, wówczas nie można mówić, że podczas podejmowania uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 P.r.d. doszło do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności takiej uchwały (por. wyroki WSA w Gliwicach z: 13 września 2019 r. sygn. akt II SA/GI 679/19, 23 września 2019 r. sygn. akt II SA/GI 688/19)”.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rady Powiatu w Kielcach wszystkie powyższe argumenty wzięto pod uwagę. Udowodniono, że w latach 2019 – 2022 Powiat Kielecki nie uzyskiwał dochodu z tytułu opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów, wręcz przeciwnie ponosił straty. Wskazano również, że Powiat Kielecki ponosi też inne koszty, nie tylko te wynikające z umowy zawartej w dniu 2 listopada 2022 r. z Panem Sylwestrem Kołomańskim prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą Sylwester Kołomański P.U.H. HOL-PARK. Dodatkowo na uwagę zasługuje niewielka różnica pomiędzy stawkami określonymi w zaskarżonej uchwale a umową zawartą z holownikiem. Dla przykładu dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t. zgodnie z uchwałą opłata za usunięcie pojazdu wynosi 606 zł., a za każdą dobę przechowywania 52 zł., natomiast firmie Sylwester Kołomański P.U.H. HOL-PARK Powiat Kielecki płaci 542 zł. za usunięcie pojazdu i 40 zł. za każdą dobę przechowywania. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w 2023 r. na 16 usuniętych pojazdów, 14 pojazdów to pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t. Zdaniem tut. Organu skarżący niezasadnie przyjął, że koszty usunięcia i przechowywania pojazdu wynikające z umowy z dnia 2 listopada 2022 r. kształtują się na poziomie znacznie niższym niż przyjęte w uchwale stawki w maksymalnej wysokości. Wskazane powyżej liczby prowadzą do wniosku, że różnica ta wynosi średnio kilkanaście złotych (12 zł.) za dobę przechowywania i kilkadziesiąt

złotych (64 zł.) za usunięcie pojazdu. Błędnie też przyjął skarżący, że różnica między stawką określoną w uchwale, a ceną określoną w umowie z przedsiębiorcą każdorazowo stanowi dochód do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, gdy tym czasem jak wykazano w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Powiat Kielecki corocznie ponosi straty z tytułu opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu.

Reasumując, Organ podejmując uchwałę Nr LII/107/2022 z dnia 28 listopada 2022 r. nie naruszył prawa.