

UCHWAŁA Nr XLII/355/2018

RADY POWIATU WĘGROWSKIEGO

z dnia 7 września 2018 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi Prokuratora Rejonowego w Węgrowie na uchwałę Rady Powiatu Węgrowskiego w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku

Na podstawie art.12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 roku poz.995 z późn.zm.) oraz art.54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz.1302) uchwała się, co następuje :

§1.Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Prokuratora Rejonowego w Węgrowie znak PR Pa 21.2018, wniesioną pismem z dnia 30 sierpnia 2018 roku (data doręczenia 31 sierpnia 2018 roku) na Uchwałę Nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 6 września 2017 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku wraz z odpowiedzią na skargę, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały

§2.Wykonanie uchwały powierza się Staroście Węgrowskiemu.

§3.Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**WICEPRZEWODNICZĄCY
RADY POWIATU**
Marcheła
Paweł Marcheła

**Załącznik do Uchwały Nr XLII/355/2018
Rady Powiatu Węgrowskiego
z dnia 7 września 2018 roku**

Węgrów, dnia 7 września 2018 roku

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa**

**Skarżący: Prokurator Rejonowy w Węgrowie
ul. Przemysłowa 20,07-100 Węgrów**

**Strona przeciwna: Rada Powiatu Węgrowskiego
reprezentowana przez Starostę Węgrowskiego
ul. Przemysłowa 5, 07-100 Węgrów**

Odpowiedź na skargę

Prokuratora Rejonowego w Węgrowie na uchwałę Nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 6 września 2017 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku

Działając na podstawie przepisów art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz.1302, dalej „p.p.s.a”) Rada Powiatu Węgrowskiego przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Węgrowie na uchwałę Nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 6 września 2017 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów

powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku **i wnosi o:**
oddalenie skargi w całości

Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 sierpnia 2018 roku, doręczonym w dniu 31 sierpnia 2018 roku, znak PR Pa 21.2018 Prokurator Rejonowy w Węgrowie skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na Uchwałę Nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 6 września 2017 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku. Przedmiotową uchwałę Prokurator Rejonowy w Węgrowie zaskarżył w całości, zarzucając iż została wydana z rażącym naruszeniem art. 130a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, ponieważ w ocenie Prokuratora Rada Powiatu w swoim działaniu nie kierowała się ustawową przesłanką uwarunkowań rynku miejscowego, które kształtują koszty usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu węgrowskiego, a potrzebą zapewnienia wpływów do budżetu powiatu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że ustęp 6a wspomnianego artykułu wyznacza górne granice ustalanych przez rady kosztów. Ograniczenie to ma zapewnić skuteczną realizację ustawowego upoważnienia z jednoczesnym zabezpieczeniem potrzeby kierowania się w ustalaniu tych kosztów jedynie ustawowymi przesłankami. Zdaniem Prokuratora postanowienia uchwały powinny uwzględnić rzeczywistą wysokość nakładów poniesionych przez powiat w związku z wykonywaniem przekazanych zadań, jednak nie wykraczać poza ustawowe ramy. W ocenie Prokuratora wysokość rzeczywistych kosztów, jakie poniósł powiat można określić na podstawie umowy zawartej z zewnętrznym podmiotem, któremu zlecono usuwanie i przechowywanie pojazdów. Zgodnie z umową Nr ZP.273.9.2017 koszty, które poniósł powiat są wyraźnie niższe niż kwoty określone w zaskarżonej uchwale. Jednostkowe kwoty za poszczególne działania nie są tożsame z opłatami uchwalonymi w akcie prawa miejscowego. Kwoty złotowe przedstawione w umowie między powiatem a wykonawcą wyznaczone są na niższym poziomie, niż te w uchwale. Różnice takie wskazują na działania powiatu wykraczające poza upoważnienie ustawowe. Prokurator na poparcie swojego stanowiska przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2018 roku sygn.akt II SA/Bd 791/17 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2017

roku sygn.akt I OSK 1916/16. W tych okolicznościach Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały.

Rada Powiatu Węgrowskiego dokonała dogłębnej analizy zarzutów podniesionych przez Prokuratora Rejonowego w Węgrowie w skardze oraz argumentacji przywołanej w uzasadnieniu skargi i uznała je w całości za niezasadne z przyczyn wskazanych niżej.

W dniu 6 września 2017 roku Rada Powiatu Węgrowskiego podjęła uchwałę Nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 6 września 2017 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku.

W postanowieniach art. 87 i 94 Konstytucji RP zdefiniowano akty prawa miejscowego, jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przy czym zasady i tryb wydawania aktów określa ustawa. Także art. 40 ust. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2018 roku poz. 995 ze zm., dalej u.s.p.) traktuje, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania.

Z treści art. 130a ust. 6 ustawy 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, dalej p.r.d wynika, że rada powiatu ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi oraz opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (oba ww. warunki dotyczą także kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu). Wysokość opłat (kosztów) nie może przekraczać maksymalnych stawek kwotowych ustalonych w art. 130a ust.6a p.r.d. Maksymalne stawki opłat ulegają corocznej zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (art. 130 a ust.6b p.r.d.). Wysokość stawek na 2018 r. została określona w

obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 roku w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M. P. z 2017 r. poz. 772).

Z zawartego w art. 130a ust. 6 p.r.d. upoważnienia ustawowego wynika, że ustawodawca przyznał radzie powiatu kompetencję prawodawczą zastrzegając powinność uwzględnienia dwóch kryteriów: 1) konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi, 2) kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (rzeczywistych kosztów).

Treść art. 130a ust. 6 wskazuje, że żadne inne przesłanki, poza wymienionymi w tym przepisie, nie mogą wpłynąć na sposób zrealizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma obowiązek wziąć pod uwagę powyższe przesłanki materialnoprawne, co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały. 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 zadań i kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, a wysokość przyjętych stawek opłat będzie wynikiem wzięcia pod uwagę wyłącznie powyższych przesłanek.

Wydając zaskarżoną uchwałę, Rada Powiatu Węgrowskiego nie naruszyła ww. przepisu, albowiem uwzględniła wymienione tam kryteria.

Zgodnie z art. 130a ust. 5f ustawy p.r.d do zadań własnych Starosty należy usuwanie pojazdów oraz prowadzenia parkingu strzeżonego. W związku z tym, że Powiat Węgrowski nie posiada swojego parkingu zadanie to zostało zrealizowane zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

Z powodu braku konkurencji, jedyny przedsiębiorca przystępujący do ogłoszonego przetargu, w ofercie składanej do przetargu zaniżył stawki za odholowywanie i przechowywanie pojazdów, których od lat nie usuwano z dróg Powiatu Węgrowskiego, natomiast za pojazdy, na które wydawane są dyspozycje usunięcia pojazdu stawki są bardzo wysokie.

Dlatego też Powiat Węgrowski nie uzyskuje dochodu z tytułu opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów, co obrazuje poniższe zestawienie.

Rok 2018	Koszty poniesione przez Powiat Węgrowski	Dochód z wpłat właścicieli pojazdów
Luty	1 346,85	1 226,00
Marzec	1 223,85	1 074,00
Kwiecień	842,55	822,00
Maj	627,30	556,00
Czerwiec	5 682,60	6030,00
Lipiec	596,55	518,00
Łącznie	10 349,70	10 226

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 04.08.2016 r. w sprawie o sygnaturze I OSK 2644/14 stwierdzono, że ustawodawca ustanowił mechanizm ustalania opłat usunięcia pojazdów niezależniony od faktycznej wysokości tych opłat. „Ustawodawca przesądził o maksymalnej wysokości opłat, natomiast do uregulowania w drodze uchwały rad powiatu pozostawił określenie konkretnej wysokości tych opłat, w granicach opłat maksymalnych”.

Błędnie wskazano w skardze Prokuratora Rejonowego w Węgrowie iż w § 2 uchwały nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 06.09.2018 r. wymienione są koszty związane z samym przyjęciem dyspozycji. W ww. uchwale wskazano stawki w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu jedynie w przypadku jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie kosztów. Jednocześnie w § 4 pkt 4 umowy nr ZP.273.9.2017 z dnia 29.12.2017 r. z przedsiębiorcą świadczącym usługi usuwania pojazdów z dróg Powiatu Węgrowskiego i prowadzenia parkingu strzeżonego, koszty powstałe w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu właściciel pojazdu ponosi bezpośrednio na rzecz przedsiębiorcy według stawek określonych w ww. uchwale.

Jak wynika z powyższego w § 2 uchwały nie określono kosztów związanych z samym przyjęciem dyspozycji.

Rada Powiatu Węgrowskiego podejmując uchwałę poczyniła ustalenia w zakresie kosztów usuwania pojazdów i przechowywania ich na parkingach na terenie powiatu węgrowskiego. Ponadto w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały nie zostało zawarte jakiegokolwiek stwierdzenie, iż wprowadzenie w życie proponowanych stawek w uchwale powinno skutkować utrzymaniem dochodów do budżetu Powiatu Węgrowskiego z tytułu usuwania i przechowywania pojazdów na poziomie 2017 r., co zdaniem Rady Powiatu oznacza, że nie był brany pod uwagę przez Radę Powiatu Węgrowskiego warunek fiskalny.

Wysokość stawek opłat za usunięcie pojazdów z dróg oraz za przechowywanie ich na parkingu strzeżonym, w ocenie Rady Powiatu Węgrowskiego, nie została określana w sposób arbitralny, w oderwaniu od rzeczywistych wydatków wiązanych z holowaniem i przechowywaniem pojazdów.

Dodatkowo Rada Powiatu Węgrowskiego podnosi, iż przewidziany ustawowo (w art. 130a ust.6) zakres kształtowania opłat, w szczególności kryterium sprawnej realizacji zadań przewiduje uznanie administracyjne. Rada działała w warunkach luzu decyzyjnego. Takie też stanowisko zawarł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 maja 2014 roku w sprawie sygn.akt VII SA/Wa 2579/13.

W przedmiotowej sprawie, bezsporne jest, że stawki uchwalone nie przekraczają stawek maksymalnych. Zasada kalkulacji stawki z uwzględnieniem przesłanki sprawnej realizacji zadań, została przez ustawodawcę pozostawiona swobodnemu uznaniu rady, która działała w warunkach znajomości specyfiki rynku Stanowisko Sądu jest zgodne z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 16 maja 2005 r., w sprawie o sygnaturze akt OSK 1497/04 LEX nr 168104.

Z przyczyn wskazanych wyżej Rada Powiatu Węgrowskiego wnosi o oddalenie skargi.

W załączeniu:

akta sprawy

kserokopia uchwały Nr XXXI/246/2017 z dnia 6 września 2017 roku Rady Powiatu Węgrowskiego

odpis odpowiedzi na skargę

**WICEPRZEWODNICZĄCY
RADY POWIATU**
Paweł Marchela

Uzasadnienie

do uchwały w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi Prokuratora Rejonowego w Węgrowie na uchwałę Rady Powiatu Węgrowskiego w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku

Pismem z dnia 30 sierpnia 2018 roku, doręczonym w dniu 31 sierpnia 2018 roku, znak PR Pa 21.2018 Prokurator Rejonowy w Węgrowie skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na Uchwałę Nr XXXI/246/2017 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 6 września 2017 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z dróg powiatu węgrowskiego i ich przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu z drogi w 2018 roku. Przedmiotową uchwałę Prokurator Rejonowy w Węgrowie zaskarżył w całości, zarzucając iż została wydana z rażącym naruszeniem art. 130a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym, ponieważ w ocenie Prokuratora Rada Powiatu w swoim działaniu nie kierowała się ustawową przesłanką uwarunkowań rynku miejscowego, które kształtują koszty usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu węgrowskiego, a potrzebą zapewnienia wpływów do budżetu powiatu. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że ustęp 6a wspomnianego artykułu wyznacza górne granice ustalanych przez rady kosztów. Ograniczenie to ma zapewnić skuteczną realizację ustawowego upoważnienia z jednoczesnym zabezpieczeniem potrzeby kierowania się w ustalaniu tych kosztów jedynie ustawowymi przesłankami. Zdaniem Prokuratora postanowienia uchwały powinny uwzględnić rzeczywistą wysokość nakładów poniesionych przez powiat w związku z wykonywaniem przekazanych zadań, jednak nie wykraczać poza ustawowe ramy. W ocenie Prokuratora wysokość rzeczywistych kosztów, jakie poniósł powiat można określić na podstawie umowy zawartej z zewnętrznym podmiotem, któremu zlecono usuwanie i przechowywanie pojazdów. Zgodnie z umową Nr ZP.273.9.2017 koszty, które poniósł powiat są wyraźnie niższe niż kwoty określone w zaskarżonej uchwale. Jednostkowe kwoty za poszczególne działania nie są tożsame z opłatami uchwalonymi w akcie prawa miejscowego. Kwoty złotowe przedstawione w umowie między powiatem a wykonawcą wyznaczone są na niższym poziomie, niż te w uchwale. Różnice takie wskazują na działania powiatu wykraczające poza upoważnienie ustawowe. Prokurator na poparcie swojego stanowiska przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Bydgoszczy z dnia 23 stycznia 2018 roku sygn.akt II SA/Bd 791/17 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2017 roku sygn.akt I OSK 1916/16. W tych okolicznościach Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały.

Zgodnie z przepisami art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 roku poz. 1302) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. W myśl art. 54§ 2 przywołanej ustawy organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady powiatu, zdolność procesową ma Starosta, jako przewodniczący organu wykonawczego powiatu, jakim jest zarząd (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 31 marca 2015 roku sygn.akt I OSK 2933/14).

Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione i konieczne.

**WICEPRZEWODNICZĄCY
RADY POWIATU**

Paweł Marchela