

ODPIS

Sygn. akt II SA/GI 690/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 sierpnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski Sędzia WSA Beata Kalaga-Gajewska(spr.) Sędzia WSA Andrzej Matan
Protokolant	asystent sędziego Aleksandra Czajer

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 sierpnia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej Gliwice - Wschód w Gliwicach
na uchwałę Rady Miasta Gliwice
z dnia 19 listopada 2015 r. nr XI/258/2015
w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Postanowienie

Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY REFERENT

Damian Szubrowski

z dnia 14.08.2019 r. sygn. akt II SA/GI 690/19
prawomocny(e) od dnia 22.08.2019 r.

sędzia / referendarz sądowy

[Handwritten signature]

UZASADNIENIE

Rada Miasta Gliwice, na wniosek Prezydenta Miasta Gliwice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) w związku z art. 91 i art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 marca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.), art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.) oraz obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2015 roku w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2016 roku maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parking strzeżonym (M. P. z 2015 r. poz. 707), w dniu 19 listopada 2015 roku podjęła uchwałę nr XI/258/2015 w sprawie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parking strzeżony.

Przedmiotowa uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (§ 2), natomiast jej wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta Gliwice (§ 4).

Pismem z dnia 27 marca 2019 roku Prokurator Prokuratury Rejonowej Gliwice - Wschód w Gliwicach wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, w której domagał się stwierdzenia nieważności całości wyżej opisanej uchwały jako sprzecznej z art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 z późn. zm.). Jako podstawę prawną skargi wskazał art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 52 § 1 i art. 53 § 3 i 2a w zw. z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., dalej w skrócie: „p.p.s.a.”) i art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1767 z późn. zm.). Zarzucił uchwale wadliwość postanowień:

- § 1 ust. 1 pkt 1 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi roweru lub motoroweru na kwotę 80 zł.;
- § 1 ust. 1 pkt 2 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi motocyklu na kwotę 160 zł.;
- § 1 ust. 1 pkt 3 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony na kwotę 350 zł.;

- § 1 ust. 1 pkt 4 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 3,5 tony do 7,5 tony na kwotę 440 zł.;
- § 1 ust. 1 pkt 5 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej od 7,5 tony do 16 ton na kwotę 620 zł.;
- § 1 ust. 1 pkt 6 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton na kwotę 920 zł.;
- § 1 ust. 1 pkt 7 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za usunięcie z drogi pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne na kwotę 1 120 zł.;
- § 1 ust 2 pkt 1 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci roweru lub motoroweru za każdą dobę na kwotę 12 zł.;
- § 1 ust 2 pkt 2 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci motocyklu za każdą dobę na kwotę 18 zł.
- § 1 ust 2 pkt 3 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 ton za każdą dobę na kwotę 27 zł.;
- § 1 ust 2 pkt 4 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony do 7,5 ton za każdą dobę na kwotę 36 zł.;
- § 1 ust 2 pkt 5 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 ton do 16 ton za każdą dobę na kwotę 52 zł.;
- § 1 ust 2 pkt 6 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton za każdą dobę na kwotę 96 zł.;
- § 1 ust 2 pkt 7 w zakresie w jakim ustalono wysokość opłat za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi w postaci pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne za każdą dobę na kwotę 144 zł.

Akcentował, że niewłaściwie zastosowano w uchwale art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, co doprowadziło do zaniechania uwzględnienia rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze Miasta Gliwice, zwłaszcza, iż umowy zawarte z wykonawcami (przedsiębiorcami),

na kwoty niższe aniżeli powyżej wskazane w postanowieniach zakwestionowanej uchwały. Przykładowo usunięcie z drogi roweru i motoroweru to brutto 30,-zł., a motocykla 100,- zł., natomiast w zakwestionowanej uchwale są to odpowiednio kwoty 80,- zł. i 160,- zł. Tym samym opłaty za holowanie i przechowywanie pojazdów zostały ustalone na poziomie wyższym aniżeli rzeczywiste faktycznie ponoszone z tego tytułu koszty. Rada Miasta Gliwice określiła stawki opłat za usunięcie pojazdów z drogi na dowolnym poziomie w zupełnym oderwaniu od rzeczywistych kosztów, jakie wiążą się z holowaniem pojazdów na obszarze Miasta Gliwice. Zgodnie ze przepisem art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym 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 się 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. Maksymalne stawki opłat określone w ust. 6a, obowiązujące w danym roku kalendarzowym ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (ust. 6b). Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat, o których mowa w ust. 6a, z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 6b, zaokrąglając je w górę do pełnych złotych (ust. 6c). Z przedstawionej powyżej analizy opłat określonych w uchwale i rzeczywistych kosztów ustalonych w umowie z wykonawcą wynika, że zaproponowane przez wykonawcę koszty, tak usunięcia pojazdów, jak też ich

przechowywania na parkingu strzeżonym są znacząco niższe od kosztów ustalonych w uchwale. Należy mieć na względzie, iż różnice te są znaczne albowiem wynoszą kilkadziesiąt złotych, a w przypadku opłat za przechowywanie pojazdów kwota ustalona w umowie jest kilkakrotnie niższa aniżeli określona w uchwale Rady Miasta. Nie jest jasne, co stanowi przyczynę ustalenia opłat za holowanie i przechowywanie pojazdów na poziomie wyższym aniżeli rzeczywiste koszty ponoszone przez miasto w postaci wynagrodzenia dla przedsiębiorstwa zajmującego się świadczeniem właściwych usług z ramienia miasta. Zwrócić należy uwagę, iż różnice pomiędzy kwotami określonym w uchwale oraz tymi przewidzianym w ramach wygrodenia w umowach są również niejednolite. Zdarza się, że taka różnica wynosi 5 zł., a czasem stanowi wielokrotność. Nawet jeżeli uznać, iż powodem takiego stanu rzeczy była chęć zapewnienia jak najwyższych wpływów do budżetu, to okoliczność ta nie stanowi przesłanki z art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Należy zauważyć, że przesłankami materialnoprawnymi, którymi winien kierować się organ samorządu podejmując uchwałę 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 art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym 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 kryteria 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 zostanie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, nadto wysokość przyjętych stawek opłat będzie wynikiem wzięcia pod uwagę wyłącznie powyższych przesłanek. Okoliczność, że przyjęte przez Radę stawki opłat nie są wyższe od kwot określonych w ust. 6a tego przepisu (czyli kwot maksymalnych), nie oznacza, że Rada ma dowolność w ustaleniu ich na dowolnym poziomie. Z zawartego w art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym upoważnienia ustawowego wynika bowiem, że ustawodawca przyznał radzie powiatu kompetencję prawodawczą, jednak z koniecznością uwzględnienia dwóch kryteriów: przymusu prawnej realizacji zadań w zakresie

usuwania pojazdów z drogi oraz kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. W przypadku drugiego kryterium chodzi o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobierane przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi komercyjnie na terenie powiatu (tak m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 27 września 2017 r. sygn. akt III SA/Łd 690/17). Przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowania pojazdu ponoszonych przez powiat, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę zewnętrzną na podstawie umowy zawartej z organem. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1916/16 „zapewnienie jak najwyższych wpływów do budżetu Miasta (...) wykracza poza przesłanki materialne wymienione w art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym”. 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. Tymczasem Rada Miasta Gliwice określiła stawki opłat za usunięcie pojazdów z drogi na dowolnym poziomie, w zupełnym oderwaniu od rzeczywistych kosztów, jakie wiążą się z holowaniem pojazdów na obszarze Miasta Gliwice. Jak już była mowa powyżej, korzystając z upoważnienia do ustalania stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi organ powiatu ma obowiązek uwzględnić potrzebę skutecznego usuwania pojazdów z drogi, jak również koszty usuwania i przechowywania pojazdu na parkingu na obszarze danego powiatu. Aby uwzględnić drugą z powyższych przesłanek rada powiatu musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu. Chodzi tu zatem nie o koszty, które powiat ponosi w związku z wykonywaniem zadań usuwania pojazdów z dróg i przechowywania ich na parkingach, ale o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi odholowania i parkowania pojazdów, świadczone przez firmy i inne podmioty na terenie danego powiatu. Dopiero po ustaleniu tego „parametru”, rada powiatu powinna uwzględnić go przy podejmowaniu uchwały określającej wysokość stawek opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym. Nie można również pominąć, że w odniesieniu do usunięcia pojazdu z drogi przewożącego materiały niebezpieczne ustalono opłatę 1 120 zł., a za przechowywanie 144 zł., przy czym usługa taka nie została objęta umowami z wykonawcami. Zwrócić wypada w tym miejscu uwagę na Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13

stycznia 2017 roku sygn. akt I OSK 1916/16, gdzie w uzasadnieniu wskazano: „Istota sporu w niniejszej sprawie koncentruje się zasadniczo na kwestii wykładni przesłanki "kosztów usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu", gdzie w ocenie strony skarżącej kasacyjnie prawidłowa wykładnia tej przesłanki oznacza wzięcie pod uwagę rzeczywistych kosztów usług holowania pojazdów, które kształtują się w danym powiecie, a nie szeroko rozumianych kosztów ponoszonych przez powiat w związku z usuwaniem pojazdów z dróg, a także na kwestii nieprawidłowego skorzystania przez organ z upoważnienia ustawowego, co zarzucono w skardze kasacyjnej. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko Rzecznika Prawa Obywatelskich jest prawidłowe. Warto również podnieść, iż podobne zapatrywania wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 1 lutego 2018 roku II SA/Sz 1314/17, gdzie wyrażono pogląd, iż „ustawodawca określając w art. 130a ust. 6 jedynie dwa opisane wyżej kryteria, które powinny stanowić podstawę ustalenia wysokości opłat, wykluczył jednocześnie możliwość kierowania się przy podejmowaniu uchwały innymi względami, aniżeli te, które zostały wymienione w treści tego przepisu. Oznacza to, że żadne inne względy, w szczególności odnoszące się do kosztów ponoszonych z tego tytułu przez powiat, kalkulacji strat wynikających z konieczności ponoszenia kosztów, które nie zostaną nigdy zwrócone przez właścicieli odholowanych i przechowywanych na parkingu strzeżonym pojazdów i w konsekwencji ustalenia opłat na takim poziomie, aby ryzyko tych strat chociażby częściowo zminimalizować, nie mogą być brane pod uwagę.”. Podkreślenia wymaga, iż w świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa, co oznacza, że muszą one stanowiąc prawo uwzględniać wytyczne zawarte w normie kompetencyjnej, a normy te winny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Za niedopuszczalne należy traktować domniemanie kompetencji bądź rozszerzające interpretowanie kompetencji. Na marginesie wypada zauważyć, iż Wyrokiem z dnia 18 stycznia 2018 roku sygn. akt II SA/GI 827/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził nieważność w całości zaskarżonej uchwały Rady Miasta Gliwice z dnia 16 listopada 2017 roku nr XXXII/725/2017 w przedmiocie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg.

Odpowiadając na skargę Prezydent Miasta Gliwice wniósł o jej oddalenie w całości. Zauważył, że Rada Miasta Gliwice kierowała się dwiema przesłankami, tj.

koniecznością sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów, oraz uwzględnieniem kosztów tegoż usuwania i przechowywania - przy ustawowym limicie tych opłat przewidzianych w art. 130a ust. 6a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Tymczasem skarżący Prokurator koncentruje swoje stanowisko wyłącznie na drugiej przesłance poprzez proste porównanie wartości występujących w zakwestionowanej uchwale z wartościami wynikającymi z umowy pomiędzy Miastem Gliwice a przedsiębiorcą prowadzącym parking dla usuniętych pojazdów, całkowicie pomijając milczeniem istnienie pierwszej z nich. Skarżący podkreśla bowiem, iż „organ powinien organizacyjnie zadbać o to, aby w dniu podejmowania uchwały w przedmiocie ustalenia kosztów za usuwanie i przechowywanie pojazdów dysponować danymi rzeczywistych tych kosztach. (...). Aby uwzględnić drugą z powyższych przesłanek rada powiatu musi uprzednio dysponować informacją na temat tego, jakie są koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu”. Uchyła się jednak od wskazania, czym powinna się kierować Rada wypełniając pierwszą przesłankę. Argumentacji dla naruszenia pierwszej ze wskazanych przyczyn podejmowania uchwały, związanej z koniecznością zapewnienia sprawnej realizacji szeregu czynności wiążących się z realizacją takiego zadania, próżno szukać w całej treści skargi. Skarżący skupił się wyłącznie na kwestionowaniu uchwały względem fragmentu przepisu, w oderwaniu od całościowego jego ujęcia, które to działanie (wykładnia całościowa) daje zgoła inny kontekst interpretacyjny i sprawia, że treść spornej uchwały odpowiada prawu. Porównanie kosztów usuwania i przechowywania pojazdów z cenami wynikającymi z zobowiązań przyjętych przez Miasto Gliwice za realizację takich zadań zakłada zbliżoną liczbę pojazdów usuniętych do pojazdów wydanych w następstwie uiszczenia stosownych opłat. Tylko bowiem w takim przypadku byłaby realizowana wyrażająca się w stanowisku skarżącego zasada, zakładająca kompensację „wynagrodzenia” z kosztami ponoszonymi przez powiaty. Nie sposób nie zauważyć, iż jest to stan tylko hipotetyczny, nie mający żadnego przełożenia na rzeczywistość. Z oczywistych względów liczba odholowywanych pojazdów w ciągu roku nie będzie pokrywać się z liczbą zwróconych pojazdów, co sprawia że rzeczywisty koszt realizacji zadania polegającego na usunięciu wymienionych uchwałą środków transportu i ich przechowaniu w żaden sposób nie zostanie pokryty środkami pochodzącymi z opłat. Nie jest możliwe ustalenie realnych stawek opłat, gdyż uchwały podejmuje się w roku poprzedzającym i nie można przewidzieć, jakie stawki

usług usuwania pojazdów zaoferują przedsiębiorcy w roku następnym. Nie sposób także dokonać dokładnej kalkulacji kosztów realizacji zadania, bowiem skoro jedynym wyznacznikiem mogą być dane z lat ubiegłych, to nie muszą być one adekwatne do roku kolejnego, bowiem nie da się przewidzieć ilości pojazdów, które będą musiały zostać odholowane. Stanowisko skarżącego dodatkowo opiera się na założeniu, że wszystkie pojazdy zostaną przez właścicieli odebrane (wówczas słusznie wysokość kosztów mogłaby zostać zrównoważona z nawiązką z opłatami pochodzącymi od właścicieli pojazdów, ale nawet i w takim przypadku rozliczenie mogłoby być dokonywane w kolejnym roku). Pomija problemy związane z nieodbieraniem pojazdów przez ich właścicieli, porzucaniem ich - co generuje koszty przechowywania pojazdów bez praktycznie żadnych szans na odzyskanie tych środków w drodze uiszczenia opłat. Przed złożeniem skargi skarżący nie zadał sobie trudu weryfikacji rzeczywistych kosztów usuwania pojazdu i uzyskiwanych opłat z tego tytułu, a jedynie porównał wartości liczbowe ujęte w uchwale z wartościami przewidzianymi w umowach (i to tylko za rok 2015), arbitralnie uznając, iż skoro wartości te nie są ze sobą koherentne to Rada Miasta Gliwice przekroczyła upoważnienie ustawowe przewidziane w art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Takie stanowisko dowodzi niezrozumienia treści tego przepisu. Art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym mówi o powstawaniu kosztów, zatem chodzi tu o koszty realizacji całości zadania. Brak jest więc podstaw do uznania, że stawki określone w uchwale mają być tożsame albo istotnie zbliżone do stawek wynikających z umów zawieranych przez powiaty z przedsiębiorcami wykonującymi usługi usuwania i przechowywania pojazdów. Rada Miasta Gliwice ustala od wielu lat stawki za usunięcie i przechowywanie pojazdów i na bieżąco monitoruje zakres ponoszonych kosztów. Informacje posiadane przez organ w dniu podejmowania uchwały, jak również po zakończeniu roku, w pełni uzasadniają ustalenie stawek w powyższym zakresie, dlatego prawidłowo zastosowano przesłankę, co do ustalenia „kosztów usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu”, gdyż uwzględniono rzeczywiste koszty usług holowania pojazdów, które kształtują się w danym powiecie w oparciu o rzeczywiste i uzasadnione koszty. Warto w tym miejscu odnotować istnienie pierwszej przesłanki, czyli „konieczności sprawnej realizacji zadań” polegających na usuwaniu i przechowywaniu pojazdów, w sytuacjach wynikających z ust. 1 i 2 art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Nie mniej istotne jest również to, iż zadanie to jest zadaniem własnym powiatu (o czym wprost stanowi art. 130a

ust. 6e ustawy Prawo o ruchu drogowym) - co oznacza, że środki na realizację tego zadania musi zapewnić własnym sumptem dany powiat, bowiem żaden inny podmiot środków na to za niego nie wyłoży. Rada Miasta Gliwice ustaliła opłaty w takiej wysokości, aby niezależnie od ilości usuwanych pojazdów oraz faktycznej wysokości kosztów z tym związanych Miasto Gliwice nie musiało angażować w realizację zadania swoich własnych środków pochodzących z budżetu, aby nie cierpiały inne zadania. Przewidziany ustawowo zakres kształtowania opłat na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w szczególności kryterium sprawnej realizacji zadań przewiduje dla organu uznanie administracyjne. Zasada kalkulacji stawki z uwzględnieniem przesłanki sprawnej realizacji zadań, została przez ustawodawcę pozostawiona swobodnemu uznaniu rady powiatu, która działa w warunkach znajomości specyfiki terenu. Dodatkowo wskazać należy, iż celem zadania publicznego polegającego na usuwaniu pojazdów z dróg w trybie art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym – będącego konsekwencją usunięcia - przechowywania pojazdu, jest co do zasady, zapewnienie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zapewnienie odpowiedniego bezpieczeństwa wynikać powinno nie tylko z samego faktu likwidacji stanu zagrażającego bezpieczeństwu, lecz również poprzez prewencję indywidualną, jak i ogólną. Sprawność będzie polegała nie tylko na szybkim usuwaniu pojazdów, lecz przede wszystkim na minimalizacji ogólnej liczby przypadków, w których istnieje konieczność usunięcia pojazdów z drogi. Ustalenie więc stawek opłat na poziomie wyższym niż stawki przyznane przedsiębiorcy realizującemu na rzecz powiatu przedmiotowe zadanie zwiększa sprawność realizacji przedmiotowego zadania publicznego. Nie można również pominąć nowelizacji ustawy z września 2010 r., przenoszącej zadania związane z przypadkiem pojazdów nieodebranych na jednostki samorządu szczebla powiatowego w miejsce poprzedniej kompetencji Skarbu Państwa (gdzie trudniły się tym urzędy skarbowe). Dość stwierdzić, iż pomimo wystąpienia ustawowych przesłanek do orzeczenia przypadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa, organy skarbowe nie podejmowały w praktyce żadnych czynności w tym względzie, dopuszczając się szeregu zaniedbań skutkujących obecnie koniecznością wypłaty wynagrodzeń na rzecz przedsiębiorców prowadzących parkingi, gdzie owe pojazdy były przechowywane. W miarę bowiem sukcesywnego przekazywania przez Policję dokumentów uzasadniających złożenie wniosku o przepadek konkretnych pojazdów przez Prezydenta Miasta Gliwice, i konieczności przeprowadzenia postępowania

sądowego, pojazdy te (stanowiące w chwili obecnej ewentualnie wartość złomu) w dalszym ciągu są przechowywane na takich parkingach, co obciąża tę jednostkę samorządu terytorialnego i skutkuje wypłatą wynagrodzenia za usunięcie, a przede wszystkim przechowywanie takiego pojazdu. W ten sposób również koszty lat ubiegłych (i zaniechań leżących po stronie Skarbu Państwa) obciążają m.in. Miasto Gliwice, które - wobec brzmienia przepisu art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym - winno to zadanie sprawnie prowadzić, co wymaga odpowiednich środków finansowych. Warto przytoczyć tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2018 r. sygn. III SA/Wr 862/17, zgodnie z którą: „Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie (kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu) będzie zgodna z prawem tylko wtedy, gdy jej treść będzie zdeterminowana jedynie koniecznością sprawnej realizacji tych zadań i kosztami przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, nie zaś innymi okolicznościami, a wysokość przyjętych stawek opłat (kosztów) będzie wynikiem uwzględnienia wyłącznie powyższych przesłanek”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 sierpnia 2014 roku, sygn. akt II SA/GI 387/14 stwierdził, iż: „Wysokość stawek za przechowywanie pojazdów usuwanych z drogi jest ustalana na podstawie art. 130a ust. 6 Prawo o ruchu drogowym, które różnią się w sposób zdecydowany od stawek opłat pobieranych na innych parkingach ma na celu nie tylko zwrot kosztów poniesionych przez dozorców i należne im z tego tytułu wynagrodzenie, ale przede wszystkim dyscyplinowanie właścicieli czy dysponentów usuwanych z drogi pojazdów stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, bądź naruszających inne przepisy. Punktem odniesienia dla uchwalanych stawek opłat mają być zatem obie przesłanki; nie tylko koszty przechowywania pojazdów, ale również zapewnienie sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem tych pojazdów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z

2018r. poz. 2107 z późn. zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwana dalej jak dotychczas w skrócie: „p.p.s.a.”). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 51, zwanej dalej w skrócie: „u.s.p.”), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem.

W myśl art. 79 ust. 4 u.s.p., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w związku z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1767, zwana dalej w skrócie: „u.p.p.”). W myśl art. 70 u.p.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Jak już wskazano wyżej w świetle art. 79 ust. 1 i 4 u.s.p. uchwała organu

gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

W orzecznictwie i doktrynie prawa za utrwalone uznaje się stanowisko, iż organ samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia (por. T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51, a także podobnie stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32, oraz D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia projektu uchwały wynika z zasad techniki prawodawczej wyrażonych w § 131 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika Zasady Techniki Prawodawczej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Nie powinno stanowić spornej kwestii, że uzasadnienie sporządzone dla określonego aktu prawa miejscowego i wyeksponowane tam argumenty, mające przemawiać za przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnym, będą warunkować wyniki kontroli legalności takiego aktu w szczególności pod kątem zachowania ustawowych wytycznych obowiązujących przy podejmowaniu aktu prawa miejscowego (por. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12). Jako niekwestionowany uznaje się w orzecznictwie sądowym pogląd, iż uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z drogi i ich przechowywanie oraz wysokości kosztów z tym związanych jest aktem prawa miejscowego. Jej postanowienia określają zakres obowiązku ponoszenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów, oraz są kierowane wobec adresata określonego w sposób generalny, występującego w sytuacji powtarzalnej, a więc nie względem sytuacji jednorazowych. Ta kwalifikacja ma określone skutki prawne, bowiem w tym wypadku nie obowiązują czasowe ograniczenia stwierdzenia nieważności aktu organu samorządu powiatowego, wynikające z art. 82 ust. 1 u.s.p. W myśl jego postanowień, nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie, o którym mowa w art. 78 ust. 1, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego.

Na gruncie konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87 - art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne, aktem o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły, ma rangę podstawową i jest stanowiony na podstawie i w granicach ustaw, a także wymaga szczególnego sposobu ogłoszenia.

Przedmiotowa kwestionowana w skardze uchwała jest aktem prawa miejscowego o charakterze normatywnym i wykonawczym, dlatego nie istnieją przeszkody względem stwierdzenia jej nieważności przez Sąd. Dodatkowo, Rada Miasta Gliwice pełni również funkcję organu powiatu na zasadach określonych dla miasta na prawach powiatu (por. art. 91 i art. 92 u.s.p.).

W dalszej kolejności przyjdzie wspomnieć, że w myśl postanowień art. 94 Konstytucji RP, upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyrażone w akcie rangi ustawowej.

Upoważnienie ustawowe do podjęcia przedmiotowej uchwały wynika dla rady powiatu z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 z późn. zm., zwanej dalej: „P.r.d.”), o treści: „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.”.

Zadaniami, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 P.r.d. są zadania powiatu polegające na usuwaniu pojazdu na koszt właściciela, jeżeli np. pojazd pozostawiono w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu. Pojazdy usuwa się na parking prowadzony przez powiat lub na jego zlecenie. Wysokość określanych w uchwale opłat nie może przekraczać maksymalnej wysokości stawek kwotowych opłat, ustalonych w art. 130a ust. 6a P.r.d. Maksymalne stawki opłat ustalone w ust. 6a, obowiązujące w danym roku kalendarzowym ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie

pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego - art. 130a ust. 6b P.r.d. Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat, z uwzględnieniem zasady waloryzacji, zaokrąglając je w górę do pełnych złotych - art. 130a ust. 6c P.r.d. Wysokość opłat uchwalanych przez radę powiatu została w istotny sposób zdeterminowana powinnością uwzględnienia przez organ stanowiący dwóch kryteriów, które winny znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu uchwały rady. Po pierwsze, organ winien uwzględnić konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania, szczegółowo opisanych w art. 130a ust. 1-2 P.r.d., bowiem wpływy z opłat mają zapewniać skuteczność działań w wyznaczonym obszarze administrowania ruchem drogowym. Po drugie, rada winna kierować się rzeczywistymi kosztami usuwania i przechowywania pojazdów.

Słusznie podnosi WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 maja 2019 r. sygn. IV SA/Po 1185/18 (dostępny w internetowej bazie orzeczeń NSA, dalej: „CBOS”), że żadne inne przesłanki, poza wymienionymi w tym przepisie, nie mogą wpłynąć na sposób zrealizowania upoważnienia ustawowego. Organ ma obowiązek wziąć pod uwagę wskazane przesłanki materialnoprawne, co jednocześnie daje mu pewną elastyczność w kształtowaniu treści podejmowanej uchwały. Nie jest ona jednak tak daleko posunięta, aby możliwe było abstrahowanie od wyżej przywołanych „opłatotwórczych” kryteriów (wskaźników) ustawowych.

W konsekwencji ustalenie stawek opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg powinno zostać poprzedzone szczegółową kalkulacją, która z kolei 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 (por. WSA Szczecin w wyroku z dnia 1 lutego 2018 r. sygn. II SA/Sz 1314/17, CBOS).

Kalkulacja, uwzględniająca rzeczywiste koszty w danym powiecie, powinna być dokonana i to na etapie poprzedzającym ustalenie stawek, a jej wynik szczegółowo uzasadniony wraz z dokumentacją źródłową, powinien być przedstawiony właściwej komisji rady powiatu, przygotowującej projekt uchwały oraz

samej radzie, jeszcze przed głosowaniem. To z kolei powinno znaleźć swoje odbicie w dokumentacji prac komisji oraz rady (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 marca 2018 r. sygn. III SA/Łd 1034/18, WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Sz 1314/17, wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2016 r. sygn. akt I OSK 2644/14, CBOS). Dlatego, aby prawidłowo uwzględnić drugą ze wskazanych wyżej przesłanek stosowania art. 130a ust. 6 P.r.d., rada musi uprzednio dysponować szczegółowym zestawieniem kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. III SA/Łd 1067/18, CBOS, a także por. G. Heleniak, Problematyka opłat za odholowywanie pojazdów w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, Samorząd Terytorialny, 2019, nr 4, s. 61-70.).

W bogatym orzecznictwie dotyczącym podniesionych powyżej kwestii zasadnie wskazuje się, że organy samorządu powiatowego przed podjęciem uchwały mają możliwość przeprowadzenia postępowania dotyczącego wyboru firmy, która na zlecenie upoważnionych osób będzie realizowała usuwanie pojazdów zgodnie z art. 130a ust. 4 P.r.d., aby następnie w projekcie uchwały wskazać, jakie faktyczne będą spodziewane opłaty z tego tytułu. Jednocześnie za akceptowalną uznaje się taką uchwałę, której projekt w części uzasadnienia zawierałby analizę opartą na dotychczas ponoszonych wydatkach (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2019 r. sygn. III SA/Kr 1246/18, CBOS). Jeżeli ustawodawca pozostawił organowi pewien margines swobody przy podejmowaniu aktów nakładających na obywatela prawne obowiązki, to w stosownym uzasadnieniu projektu tego aktu należy przedstawić argumenty przemawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań.

W analizowany przypadku są to wysokości (stawek) opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na wyznaczonym parkingu oraz kosztów odstąpienia od usunięcia pojazdów. Natomiast brak należytego umotywowania zasadności uchwalenia tych opłat (stawek, kosztów) na poziomie stawek maksymalnych - w kontekście określonych kryteriów ustawowych, będzie nosić cechę arbitralności i nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiących prawo (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2017 r. sygn. III SA/Wr 739/17, CBOS).

Sąd po dokładnym przanalizowaniu akt sprawy doszedł do przekonania, że Rada Miasta Gliwice podejmując zakwestionowaną przez Prokuratora uchwałę nie

uwzględniła w sposób wymagany kryteriów określonych w przytoczonym wyżej art. 130a ust. 6 P.r.d.

Nie ulega bowiem wątpliwości, iż zaskarżona uchwała ani jej projekt nie zawierają uzasadnienia ani też żadnej kalkulacji rzeczywistych kosztów związanych z realizacją zadań w niej określonych. Projekt tej uchwały został jednogłośnie przyjęty na sesji w wyniku oddania 23 głosów za jej podjęciem, przy udziale w głosowaniu 23 radnych. Oczekiwanej przez ustawodawcę kalkulacji kosztów nie zawiera także odpowiedź na skargę. Próba wykazania, że podane w uchwale opłaty mają na celu pokrycie wszystkich kosztów usuwania, parkowania i przechowywania pojazdów, nieoparta dokładnym wyliczeniem obrazującym rzeczywiste koszty wszystkich czynności umożliwiających wykonanie ustawowych zadań, nie może przekonywać o wypełnieniu obowiązku należytego uzasadnienia stawek w uchwale wymienionych. Odwoływanie się do bliżej niesprecyzowanych wydatków, jakie generuje dla jednostki samorządowej realizacja zadań z art. 130a ust. 1, 2 i 5 P.r.d., nie wypełnia ustawowego obowiązku podania rzeczywistych wydatków jakie obejmuje usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingach. Fakt przeprowadzenia takiej kalkulacji powinien wynikać z dokumentów sporządzonych na etapie poprzedzającym podjęcie uchwały, z wnioskami których powinni być zapoznani członkowie właściwej komisji rady powiatu opiniującej projekt uchwały oraz radni przed głosowaniem (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/GI 861/18, CBOS). Najpóźniej szczegółowe oraz zawierające rzeczywiste dane uzasadnienie przyjętych w uchwale stawek opłat powinno być przedstawione na etapie postępowania nadzorczego, czy też postępowania sądowego. W niniejszej sprawie sytuacja taka nie miała jednak miejsca. Z uzasadnienia projektu zaskarżonej uchwały należy bowiem wyprowadzić wniosek, że kryterium, jakim kierował się projektodawca, były maksymalne stawki opłat możliwe do zastosowania i ustalenie, że stawki opłat określone w uchwale z 19 listopada 2015 r. były wystarczające. Nie wiadomo jednak, czy „wystarczające” stawki, to „równoważące” pokrywane wydatki, czy może je „przewyższające”. Również z protokołu sesji Rady, na której podjęto zaskarżoną uchwałę, nie wynika, aby przed głosowaniem nad nią radni zostali zapoznani z kryteriami, w oparciu o które wysokość opłat została ustalona.

W przedłożonych Sądowi materiałach nie znajdują się żadne dowody wykonania analiz finansowych uzasadniających przyjęcie określonych w

kwestionowanej uchwale stawek opłat, opracowanych jeszcze przed jej podjęciem (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2019 r. sygn. II SA/Bk 790/18, CBOS). Dlatego też, Sąd nie miał podstaw aby stwierdzić, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Gliwice uwzględniła rzeczywisty poziom kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze miasta na prawach powiatu jakim są Gliwice. Jakkolwiek zaskarżona uchwała w dacie orzekania przez Sąd już nie obowiązuje, to jednak brak jest przeszkód prawnych do orzekania w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności. W ocenie Sądu nie czyni to zbędnym rozpoznania skargi i wydania wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może mieć zastosowanie do sytuacji z okresu poprzedzającego (zob. np. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 1776/06, CBOS).

Argumentacja z odpowiedzi na skargę odnosi się m. in. do zaszłości sprzed wielu lat, zaniedbań w tym zakresie przez organy skarbowe, a zatem świadczy o wyraźnym zamiarze pokrywania dawnych kosztów ze środków obecnie uzyskiwanych, czyli poza kryterium ustawowym. Przy prawidłowej realizacji zadań przez organy publiczne sprawy związane z usunięciem i przechowywaniem pojazdów powinny być bowiem załatwiane, a należności rozliczane, w możliwie najkrótszym czasie po przejściu tych zadań na powiaty w dniu 4 września 2010 r. zgodnie z ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. nr 152, poz. 1018 z późn. zm.) i przy prawidłowej realizacji zawartych w tej ustawie przepisów przejściowych. Koszty generowane przez różne organy publiczne przez kilka, a nawet przez kilkanaście lat nie mogą być w żadnym przypadku uznane jako „konieczne” w odniesieniu do obowiązku sprawnej realizacji zadań, o jakich mowa w art. 130a P.r.d. Wobec powyższego Sąd uznał, że nie zostało w żaden sposób wykazane, aby wysokość przyjętych w zaskarżonej uchwale opłat została ustalona w oparciu o wynikające z art. 130a ust. 6 P.r.d. kryteria. Skutkowało to przyjęciem, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem tego przepisu w związku z treścią art. 40 ust. 1 u.s.p. oraz art. 94 Konstytucji RP, a w konsekwencji sprzecznie z prawem. Skutkowało to stwierdzeniem jej nieważności, jako aktu prawa miejscowego w całości (z uwagi na ścisłe powiązanie wszystkich przepisów) ze skutkiem *ex tunc*, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p. W związku z tym, w przypadku uprawomocnienia się niniejszego wyroku, pozostaje do rozważenia

kwestia następstw tego orzeczenia, w oparciu o art. 130a ust. 5c i ust. 2a w związku z ust. 6 P.r.d. Skoro, w świetle tych przepisów 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). Rozważać można w takiej sytuacji dwie możliwości (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/GI 924/18 i z dnia 13 marca 2019 r. sygn. akt II SA/GI 882/18, CBOS). Pierwsza, że nadal będzie obowiązywać poprzednia uchwała (jeżeli nie wynika z niej, iż obowiązuje jedynie w danym roku), względnie, iż 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., na co zezwala art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 z późn. zm.).



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

STARSZY REFERENT

Dariusz Szczurowski