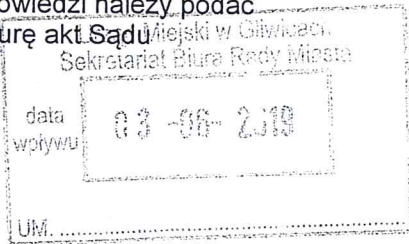


Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ II  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 30 maja 2019 r.  
Sygn. akt II SA/GI 882/18

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sąd



URZĄD MIEJSKI - GLIWICE  
Biuro Podawcze

List polecony  
Data wpływu 03-06-2019

Liczba zał. 2  
UM.483877.2019

Rada Miasta Gliwice  
ul. Zwycięstwa 21  
44-100 Gliwice

-VIPZ  
Przewodniczący  
Rady Miasta Gliwice  
szona  
Marek Pszonak  
06 CZE 2019

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 29 maja 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 13 marca 2019 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice - Wschód w Gliwicach. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XXI/527/2016.

STARSZY REFERENT

*Barbara Urban*  
Barbara Urban

#### Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne (8 sztuk).

2/ p. Stradomska - a/a  
- BIP

2/ PU  
3/ BPM

*JM*  
07-06-2019





WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska
Sędziowie	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski Sędzia WSA Artur Żurawik (spr.)
Protokolant	specjalista Anna Trzuskowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 marca 2019 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice-Wschód w Gliwicach  
na uchwałę Rady Miasta Gliwice  
z dnia 17 listopada 2016 r. nr XXI/527/2016  
w przedmiocie wysokości opłat za usunięcie i przechowanie pojazdu

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA  
*Beata Bieroń*  
Beata Bieroń

Orzeczenie jest prawomocne od dnia

14. 05. 2019



## UZASADNIENIE

Rada Miasta w Gliwicach uchwałą z dnia 17 listopada 2016 r., nr XXI/527/2016 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r., poz. 6008), działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm. – dalej u.s.g.), w związku z art. 91 i art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie powiatowym (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm. – dalej u.s.p.) i art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (obecnie j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 z późn. zm. – dalej p.r.d.) oraz obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2017 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2016 r., poz. 778), na wniosek Prezydenta Miasta uchwaliła:

### § 1. Wysokości opłat:

1. Za usunięcie pojazdu z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1-2 ustawy Prawo o ruchu drogowym ustala się opłatę w wysokości brutto:

- 1) rower lub motorower - 80 zł
- 2) motocykl -160 zł
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 350 zł
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 440 zł
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 620 zł
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 920 zł
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 1120 zł

2. Za przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi ustala się opłatę za każdą dobę w wysokości brutto:

- 1) rower lub motorower - 12 zł
- 2) motocykl -18 zł
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 27 zł
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 36 zł

- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 52 zł
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 96 zł
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 144 zł

3. Ustala się koszty, o których mowa w art. 130a ust. 2a p.r.d. w wysokości 30% opłaty określonej w § 1 ust. 1 tej uchwały uwzględniając rodzaj pojazdu.

§2.Traci moc uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach nr XI/258/2015 z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parking strzeżony.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Gliwice.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy Gliwice – Wschód w Gliwicach. Zarzucono:

- 1) naruszenie przepisów art. 130a ust. 6 p.r.d., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i zaniechanie uwzględnienia rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze Miasta Gliwice, zwłaszcza iż umowy zawarte z wykonawcami, to jest z Jerzym Pawełczakiem, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą Całodobowa Pomoc Drogowa Jerzy Pawełczak oraz Iwoną Pawełczak, prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą AXEL II Iwona Pawełczak opiewają na kwoty niższe aniżeli wskazane w uchwale,
- 2) naruszenie przepisów art. 130a ust. 6 p.r.d., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i zaniechanie uwzględnienia rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze Miasta Gliwice, zwłaszcza iż Miasto Gliwice nie zawarło od dnia uchwalenia wysokości opłat umowy z podmiotem na wykonanie usług w zakresie usuwania pojazdów przewożących materiały niebezpieczne,

Na tej podstawie wniesiono o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zakresie postanowień § 1 ust. 1 pkt 1-7 oraz § 1 ust. 2 pkt 1 – 7. Na rozprawie Prokurator zmodyfikował skargę, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu podano m. in., że procedując podjęcie zaskarżonej uchwały Rada Miasta winna kierować się dwiema przesłankami: 1) koniecznością sprawnej realizacji zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów, 2) uwzględniając koszty tegoż usuwania i przechowywania, przy ustawowym limicie tych opłat przewidzianych w art. 130a ust. 6a p.r.d. Tymczasem skarżący koncentruje swoje stanowisko wyłącznie na drugiej przesłance i to poprzez proste porównanie wartości występujących w uchwale z wartościami wynikającymi z umowy pomiędzy Miastem Gliwice a przedsiębiorcą prowadzącym parking dla usuniętych pojazdów, całkowicie pomijając milczeniem istnienie pierwszej z nich. Uchyła się jednak skarżący od wskazania, czym powinna się kierować Rada wypełniając pierwszą przesłankę. Strona skarżąca nie zadała sobie trudu weryfikacji rzeczywistych kosztów usuwania pojazdu i uzyskiwanych opłat z tego tytułu, a jedynie porównała wartości liczbowe ujęte w uchwale z wartościami przewidzianymi w umowach i to tylko za rok 2016. Informacje posiadane przez organ w dniu podejmowania uchwały, jak również po zakończeniu roku, w pełni uzasadniają ustalenie stawek w powyższym zakresie. Poprzednio działające w tych sprawach organy skarbowe nie podejmowały czynności w tym względzie, dopuszczając się szeregu zaniedbań, powodujących konieczność wypłaty wynagrodzeń na rzecz przedsiębiorców prowadzących parkingi, gdzie owe pojazdy były przechowywane. W ten sposób również koszty ubiegłych zaniechań, leżących po stronie Skarbu Państwa, obciążają m. in. Miasto Gliwice. Sumarycznie koszty realizacji tego zadania w poszczególnych latach praktycznie równoważyły wpływy z opłat, a jeżeli ująć te kwoty całościowo, to koszty przewyższyły wpływy z opłat.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002

r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

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, jak w niniejszej sprawie (zob. np. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06).

Skarga zasługuje na uwzględnienie chociaż nie wszystkie podniesione w niej argumenty zasługują na akceptację.

W pierwszej kolejności należy podzielić w zarzut organu, że negując przyjęte w uchwale wysokości opłat Prokurator w swojej argumentacji faktycznie pominął pierwszą wynikającą z zawartej w art. 130a ust. 6 p.r.d. delegacji przesłankę ustalania tej wysokości. W świetle art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi i rozstrzyga w granicach danej sprawy.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały zgodnie z tym przepisem Sąd doszedł do przekonania, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa i w konsekwencji sprzecznie z prawem w rozumieniu art. 79 ust. 1 u.s.p.

Nie może ulegać wątpliwości, że prawidłowa realizacja przez radę powiatu delegacji ustawowej wynikającej z art. 130a ust. 6 p.r.d. powinna być poprzedzona szczegółową kalkulacją, która z kolei pozwoli na dokonanie przez radnych, a następnie przez organ nadzoru, ewentualnie sąd administracyjny miarodajnej oceny, czy wysokość stawek została ustalona zgodnie z ustawowymi kryteriami oraz stanowi odzwierciedlenie dokonanej rzetelnie analizy uwzględniającej wytyczne ustawowe, czy też została ustalona arbitralnie, z pominięciem ustawowych kryteriów. 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 (zob. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/GI 861/18). 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” (i o ile).

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.

Co więcej, na etapie postępowania sądowego także nie zostało wykazane, aby przyjęte w zaskarżonej uchwale wysokości opłat były ustalone przy zachowaniu powyższych wymogów i przy zachowaniu wynikających z ustawy kryteriów. Także bowiem na tym etapie nie przedstawiono pełnych i miarodajnych kalkulacji uzasadniających przyjęte wysokości opłat ustalonych w uchwale. Gdy zaś chodzi o poniesione przez Powiat wydatki nie zostało w żaden sposób wykazane, aby były one jednocześnie wszystkie związane z „koniecznością sprawnej realizacji zadań” o jakich mowa w art. 130 a ust. 6 p.r.d. 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 ze 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 Powiatu 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 zw. z treścią art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 94 Konstytucji RP i w konsekwencji sprzecznie z prawem. Skutkowało to stwierdzeniem jej nieważności, jako aktu prawa miejscowego w całości (z uwagi na ścisłe powiązanie wszystkich przepisów) na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a w zw. z art. 79 ust. 1 u.s.p.

W związku ze stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały, w przypadku uprawomocnienia się niniejszego wyroku, pozostaje do rozważenia kwestia następstw tego orzeczenia w świetle treści art. 130a ust. 5c i ust. 2a w zw. z ust. 6 ustawy. 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 zatem można w takiej sytuacji dwie możliwości. Pierwsza, że będzie obowiązywać w dalszym ciągu 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.

Powołane wyżej orzecznictwo sądowo-administracyjne dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SYBILISTA  
*[Handwritten signature]*  
Krzysztof Sieran

