

I OSK 1916/16 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2017-01-13	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2016-08-02	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Małgorzata Pocztarek /przewodniczący/ Marian Wolanin Wojciech Jakimowicz /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6032 Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	<u>III SA/Łd 145/16 - Wyrok WSA w Łodzi z 2016-04-07</u>	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i stwierdzono nieważność uchwały w części	
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 poz 1137 art. 130 a ust. 6 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - tekst jednolity Dz.U. 2016 poz 718 art. 188 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztarek
Sędziowie: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.) Sędzia del. WSA Marian Wolanin Protokolant st. asystent sędziego Marcin Rączka po rozpoznaniu w dniu 13 stycznia 2017 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 145/16 w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] listopada 2015 r. nr [...] w części dotyczącej § 1 ust. 1 pkt 2-7 w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Ł. z dnia [...] listopada 2015 r. nr [...] w części § 1 ust. 1 pkt 2-7

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt: III SA/Łd 145/16 oddalił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miejskiej w Łodzi z dnia [...] listopada 2015 r., nr [...] w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Przedmiotową uchwałą, na podstawie art. 12 pkt 7 i art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1445) i art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1137), Rada Miejska w Łodzi w § 1 pkt 1 ustaliła wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi na terenie miasta Łodzi w 2016 roku, w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.

Podejmując uchwałę stwierdzono, że należy przyjąć maksymalne stawki określone w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2016 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym, wydanym na podstawie art. 130a ust. 6c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym,

w celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań wynikających z art. 50a i art. 130a Prawa o ruchu drogowym i zapewnienia najwyższych wpływów do budżetu Miasta Łodzi, pochodzących od osób, które naruszają przepisy i swoim postępowaniem utrudniają ruch lub stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi powyższą uchwałę Rady Miejskiej Łodzi z dnia [...] listopada 2015 r. w zakresie § 1 ust. 1 pkt 2-7, zarzucając naruszenie art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym i wnosząc o stwierdzenie nieważności tych przepisów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wskazane w uchwale stawki opłat, za wyjątkiem opłaty za usunięcie roweru lub motoroweru, zostały wyznaczone w sposób arbitralny - na najwyższym dopuszczalnym poziomie.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że wskazane w uchwale stawki opłat z tytułu usunięcia pojazdu z drogi, za wyjątkiem opłaty za usunięcie roweru lub motoroweru, zostały wyznaczone na najwyższym dopuszczalnym poziomie, wynikającym z postanowień obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2015 r., tymczasem postanowienia uchwały rady powiatu w sprawie ustalenia stawek wspomnianych opłat powinny uwzględniać wysokość nakładów pieniężnych, jakie ponosi powiat wykonując zadania usuwania pojazdów z drogi i przechowywania ich na parkingach lub powierzając wykonanie tych zadań przedsiębiorstwu świadczącemu na terenie danego powiatu usługi holowania i przechowywania pojazdów na parkingach, co zdaniem Rzecznika, nakazuje przepis art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Z uzasadnienia projektu zaskarżonej uchwały wynika, że umowa, której przedmiotem jest usuwanie pojazdów z dróg publicznych w Łodzi, została zawarta do dnia 31 grudnia 2016 r. Cena brutto za odholowanie jednego pojazdu, którą władze miasta Łodzi płać firmie wykonującej usługi usunięcia pojazdu z drogi (firma [...]) wynosi 196,80 zł w przypadku pojazdu jednośladowego i pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej do 3.5 t oraz 270,60 zł w przypadku pojazdu o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3.5 t. Powołane ceny odbiegają znacząco od stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi. W zaskarżonej uchwale Rada Miejska w Łodzi ustaliła bowiem w punktach 2-7 za usunięcie pojazdów stawki: 2) motocykl-219 zł, 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 480 zł, 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 599 zł, 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 848 zł, 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1250 zł, 6) pojazd przewożący materiały niebezpieczne - 1521 zł.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Łodzi wniosła o jej oddalenie. Stwierdziła, że ustalenie przez organ uchwałodawczy stawki za usunięcie i przechowywanie pojazdu nastąpiło zgodnie z obowiązującym prawem. Przede wszystkim stwierdzono, że niejednokrotnie pojazd przechowywany jest przez długi okres czasu, co powoduje większe wydatki, a ponadto wysokość stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdów z drogi ma na względzie nie tylko zwrot kosztów poniesionych w wyniku usunięcia i przechowywania, ale ma za zadanie przede wszystkim działać dyscyplinująco i motywować kierowców do przestrzegania przepisów o ruchu drogowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi oddalając skargę stwierdził, że w zakresie określenia stawek przewidzianych w uchwale Rada działała w ramach delegacji ustawowej wynikającej z ww. ustawy Prawo o ruchu drogowym i nie doszło do jej przekroczenia. Przepis art. 130a ust. 6 ww. ustawy stanowi, że opłaty powinny być kształtowane z uwzględnieniem kosztów usuwania i przechowywania pojazdów, przy uwzględnieniu konieczności sprawnej realizacji zadań i nie mogą być wyższe niż maksymalne kwoty opłat za usunięcie pojazdu. Przewidziany ustawowo zakres kształtowania ww. opłat, w szczególności kryterium sprawnej realizacji zadań daje organowi elastyczność porównywalną

w pewnym uproszczeniu do uznania administracyjnego. Zdaniem Sądu, wydając zaskarżoną uchwałę Rada działała w warunkach luzu decyzyjnego, ponieważ zasada kalkulacji stawki z uwzględnieniem przesłanki sprawnej realizacji zadań, została przez ustawodawcę pozostawiona swobodnemu uznaniu rady, która działa w warunkach znajomości specyfiki miasta Łódź. Nie uwzględniając zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd I instancji podkreślił, że z akt sprawy wynika ponadto, że usuwanie pojazdów z dróg odbywa się nie tylko na podstawie umowy zawartej przez Miasto Łódź z podmiotem zewnętrznym, ale także z wykorzystaniem własnego samochodu obsługiwanego przez pracowników miasta i chociaż zwiększyło to wpływy z tytułu usunięcia pojazdów, to otrzymane w ten sposób środki dotychczas nie pokrywały kosztów ponoszonych na usuwanie i przechowywanie na parkingu pojazdów usuniętych z dróg. Część uzyskanych środków będzie mogła więc zostać przeznaczona na pokrycie kosztów przechowania pojazdów na parkingu, które w znacznym stopniu nie są opłacane przez właścicieli usuniętych pojazdów, a wysokość ustalonych opłat może rzeczywiście motywować kierowców do przestrzegania przepisów o ruchu drogowym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi oraz zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) w związku z art. 94 Konstytucji RP, przez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu przez sąd, że ustalenie wysokości opłat za usunięcie pojazdu następuje przy uwzględnieniu kosztów ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest powiat oraz na nieprawidłowym określeniu granic swobody regulacyjnej, w ramach której następuje ustalenie tych opłat.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustalenie wysokości przedmiotowych opłat powinno być w znacznym stopniu zależne od rzeczywistych kosztów usług odholowania pojazdów i przechowywania ich na parkingach, świadczonych przez firmy z danego powiatu. Tymczasem Rada Miejska w Łodzi określiła stawki opłat za usunięcie pojazdów z drogi na maksymalnym, dopuszczonym przez prawo poziomie, kierując się jedynie względami fiskalnymi, w zupełnym oderwaniu od rzeczywistych kosztów, jakie wiążą się z holowaniem pojazdów na obszarze Miasta Łodzi. 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.

Skoro zatem Rada Miejska w Łodzi nie dysponowała informacjami na temat tego, jakie są koszty usług usuwania pojazdów z dróg publicznych w Łodzi oraz koszty parkowania pojazdów na parkingach strzeżonych w Łodzi (co wynika zarówno z treści uzasadnienia projektu uchwały, jak i protokołu sesji), to podejmując zaskarżoną uchwałę nie mogła uwzględnić przedmiotowych kosztów przy ustalaniu wysokości opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym.

Z postanowień art. 130a ust. 6 ustawy nie wynika, aby określając wysokość opłat za usunięcie pojazdu

z drogi organ powiatu mógł brać pod uwagę okoliczność, że wpływy z tych opłat powinny pokryć rzeczywiste koszty związane z wykonywaniem zadań dotyczących usuwania i parkowania pojazdów. Treść tego przepisu nie wskazuje, aby opłaty za usunięcie pojazdu i jego parkowanie miały mieć w pełni ekwiwalentny charakter. W ocenie Rzecznika, rada powiatu posiada wprawdzie pewną swobodę w określaniu stawek opłat za usuwanie pojazdów z drogi, jednak jej zakres wyznaczają przepisy Prawa o ruchu drogowym zawierające przesłanki, jakimi powinien kierować się ten organ przy podejmowaniu uchwały ustalającej przedmiotowe stawki. W zaskarżonej uchwale nie wzięto pod uwagę prawidłowo ustalonego kryterium kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze Miasta Łodzi, a zatem organ nie rozważał jednej z przesłanek zamieszczonych w przepisie ustawy stanowiącym podstawę do podjęcia zaskarżonej uchwały.

Błędna wykładnia art. 130a ust. 6 ustawy polega na przyjęciu, że ustalenie wysokości opłat za usunięcie pojazdu następuje przy uwzględnieniu kosztów ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest powiat w związku z usuwaniem pojazdów z dróg i przechowywanie ich na parkingach strzeżonych, podczas gdy prawidłowa wykładnia nakazuje określać przedmiotowe opłaty w zależności od kosztów usług holowania i parkowania pojazdów na parkingu, które kształtują się w danym powiecie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miasta Łodzi wniosła o jej oddalenie, wskazując, że stawki określone w zaskarżonej uchwale nie przekraczają maksymalnych stawek wynikających z obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2015 r. Ustalając wysokość opłat Rada miała na uwadze konieczność zapewnienia sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów, także przy wykorzystaniu własnego sprzętu i pracowników. Ponadto podniosła, iż tak ustalona wysokość stawek za usuwanie pojazdów ma przede wszystkim działać prewencyjnie; wysokie koszty za usuwanie i holowanie pojazdów mają motywować kierowców do przestrzegania przepisów ustawy o ruchu drogowym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd pierwszej instancji i

precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak określonych granicach, stwierdzić należy, że skarga ta ma uzasadnione podstawy.

Zarzuty skarżącego kasacyjnie opierają się na twierdzeniu, że ustalenie wysokości opłat za usunięcie pojazdu nie podlega swobodnemu kształtowaniu przez jednostkę samorządu terytorialnego i powinno uwzględniać rzeczywiste koszty ponoszone przez tę jednostkę w związku z powyższym zadaniem.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego (zob.: D. Dąbek, "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z dnia [...] listopada 2015 r., nr [...] w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała ta bowiem wraz z ustawą, na podstawie której została wydana, określa zakres obowiązku ponoszenia opłat i kosztów za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta Łodzi, dotyczy zatem sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych mających miejsce na terenie miasta Łodzi, przy tym adresatami tej uchwały są osoby – określone generalnie, a nie imiennie - objęte ustawowym obowiązkiem ponoszenia tych opłat i kosztów. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

Ocena zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej wymaga odpowiedzi na pytanie o zakres upoważnienia wynikającego z art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1137), kryteria determinujące sposób korzystania z tego upoważnienia oraz podstawę materialnoprawną zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Przepis art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym stanowi, że "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".

Z treści powyższego przepisu w związku z art. 130a ust. 6a ustawy wynika upoważnienie do ustalania – w granicach wynikających z art. 130 ust. 6a ustawy - wysokości opłat, o których mowa w ust. 5c, czyli opłat za dokonane usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym oraz upoważnienie do ustalania wysokości kosztów, o których mowa w ust. 2a, czyli kosztów spowodowanych wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu w sytuacji odstąpienia od jego usunięcia.

się na poziomie w znacznym stopniu niższym w stosunku do przyjętych w uchwale stawek w maksymalnej wysokości określonej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2015 r. W realiach tej sprawy powołanie się zatem na przesłankę konieczności sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2 przy jednoczesnym odwołaniu się do przesłanki pozaustawowej i zaakceptowanych w umowie kosztów odholowania pojazdów na poziomie w znacznym stopniu niższym w stosunku do przyjętych w uchwale stawek w maksymalnej wysokości określonej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2015 r., wskazuje na nieprawidłowe skorzystanie przez organ z upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, a istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku i do rozpoznania skargi w oparciu o art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w następstwie tego do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia [...] listopada 2015 r., nr [...] w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie miasta Łodzi w 2016 r. w zaskarżonym zakresie, tj. jej § 1 ust. 1 pkt 2-7 na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 814). Z treści art. 79 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Wskazane wyżej naruszenia art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym powodowały zatem nieważność przedmiotowej uchwały.