

**UCHWAŁA NR XV/102/2020
RADY POWIATU W SIEDLCACH**

z dnia 18 czerwca 2020 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2019.232 z późn. zm.) Rada Powiatu w Siedlcach uchwała, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę z dnia 2 czerwca 2020 roku Prokuratora Okręgowego w Siedlcach na uchwałę Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 25 października 2019 roku w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2020 rok.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Staroście Siedleckiemu, w tym zobowiązuje się go do podpisania oraz przesłania skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Powiatu

Marek Gorzala

Załącznik do uchwały Nr XV/102/2020
Rady Powiatu w Siedlcach
z dnia 18 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie

ul. Jasna 2/4

00-013 Warszawa

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Siedlcach

ul. Brzeska 97

08-110 Siedlce

Strona Przeciwna: Rada Powiatu w Siedlcach

ul. J. Piłsudskiego 40

08-110 Siedlce

Odpowiedź na skargę Prokuratora Okręgowego w Siedlcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2020 r. na uchwałę Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 25 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2020 rok (Dz. U. Woj. Maz. z 2019 r., poz.12366)

Na podstawie art. 54§2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2018 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) Rada Powiatu w Siedlcach wraz z przekazaniem skargi na Uchwałę Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 25 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2020 rok (Dz. U. Woj. Maz. z 2019 r., poz.12366) składa niniejszą odpowiedź na skargę i wnosi o:

1. oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej,
2. zasądzenie od skarżącego na rzecz Rady Powiatu w Siedlcach kosztów postępowania w tym zastępstwa procesowego wg norm przepisanych w przypadku reprezentowania Rady Powiatu przez profesjonalnego pełnomocnika.

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Siedlcach w dniu 2 czerwca 2020 r. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchwałę Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 25 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2020 rok (Dz. U. Woj. Maz. z 2019 r., poz.12366), zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP i art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990) poprzez przekroczenie kompetencji określonej tym przepisem, polegające na ustaleniu wysokości opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, na poziomie znacząco odbiegającym od rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Powiat Siedlecki na podstawie umowy zawartej przez organ z firmą zewnętrzną.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa skarga jest niezasadna i winna ulec oddaleniu w całości z powodów wskazanych poniżej.

W pierwszej kolejności pragnę podkreślić, iż Prokurator Okręgowy w Siedlcach w dniu 6 listopada 2018 r. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchwałę Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 29 września 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na 2018 rok, zarzucając jej rażące naruszenie prawa materialnego tj. art. 130 a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym poprzez przekroczenie kompetencji określonej tym przepisem, polegające na ustaleniu wysokości opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, na poziomie znacząco odbiegającym od rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Powiat Siedlecki na podstawie umowy zawartej przez organ z firmą zewnętrzną.

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 lutego 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: VII SA/Wa 2897/18 oddalił skargę jako w całości bezzasadną.

Po drugie jak stanowi art. 130 a 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 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.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż zaskarżona uchwała była przedmiotem rzetelnej analizy nie tylko samej Rady, ale również wewnętrznych komisji.

W związku z tym ustalone opłaty oparte zostały nie tylko na przesłankach ustawowych tj. potrzebie sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi ale także na podstawie rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze powiatu siedleckiego.

Zatem nie sposób uznać za zasadne twierdzenia strony skarżącej, gdyż podejmując przedmiotową uchwałę Rada Powiatu kierowała się również rzeczywistym kosztem usuwania i przechowywania pojazdów.

Rada Powiatu ustalając stawki opłat szeroko analizowała rzeczywisty koszt usuwania i przechowywania pojazdów również w oparciu o stawki opłat obowiązujące w powiecie siedleckim wśród przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi. W związku z tym za niezasadne tym, bardziej należy uznać twierdzenie Prokuratora Okręgowego w Siedlcach, iż stawki w zaskarżonej uchwale zostały określone w oderwaniu od kryterium wskazanych w ustawie i z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że ustawodawca wskazując na konieczność uwzględnienia kryterium sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d., pozostawił organom samorządu powiatu pewien luz decyzyjny. W zakresie tego kryterium mieszczą się różne inne koszty ponoszone przez powiat, które niewątpliwie współkształtują wysokość ustalonej przez Radę Powiatu w uchwale opłaty. W ramach klauzuli "sprawnej realizacji zadań", o której mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d., rada powiatu może dokonać kalkulacji (a w konsekwencji uwzględnić i odzwierciedlić w wysokości uchwalonej stawki) także kosztów zabezpieczających efektywną wykonalność przez powiat wskazanych zadań, niezależnie od wzięcia pod uwagę wysokości rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów ponoszonych przez powiat na podstawie umów zawartych z podmiotami świadczącymi tego typu usługi komercyjne na terenie danego powiatu, co z kolei mieści się w zakresie drugiego kryterium wskazanego w p.r.d. ("kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu"), współkształtującego wysokość ustalonej przez radę powiatu w uchwale opłaty (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2019 r. sygn. akt III SA/Gd 822/18, dostępny w internetowej bazie CBOSA).

Warto w tym miejscu zauważyć, iż cytowany wyżej przepis pozostawia radzie powiatu pewną możliwość luzu decyzyjnego ograniczonego wskazanymi kryteriami. Jeśli zatem rada powiatu udowodni, iż przy ustalaniu stawek opłat kierowała się wskazanymi w w/w przepisie kryteriami to nie może być mowy o dowolności i przekroczeniu luzu decyzyjnego, a co z kolei nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż nie jest to istotnym naruszeniem prawa.

W niniejszej sytuacji biorąc pod uwagę treść uzasadnienia do zaskarżonej uchwały Rady Powiatu w Siedlcach należy stwierdzić, iż przy ustalaniu opłat brała ona pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, a więc nie przekroczyła przysługującej jej luzu decyzyjnego.

Warto wskazać dodatkowo, iż w judykaturze wyraża się też pogląd, że braki uzasadnienia uchwały organ może uzupełnić w odpowiedzi na skargę, zwłaszcza, gdy szczegółowo ustosunkowuje się do zarzutów i wyjaśnia motywy swojego działania oraz przesłanki podjęcia uchwały o danej treści (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt , dostępny w internetowej bazie CBOSA pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W zakresie pierwszej z wymienionych przesłanek rada powiatu zobowiązana jest do przeanalizowania, jakie działania powinny zostać podjęte, aby realizacja zadania w zakresie usuwania pojazdów z drogi przebiegała sprawnie, bez zbędnej zwłoki, przy zapewnieniu ciągłości usług. Natomiast w przypadku drugiej przesłanki chodzi tu przede wszystkim o relatywizację do kosztów stosowanych na obszarze powiatu, czyli wynagrodzenie uzyskiwane przez firmy zewnętrzne świadczące usługi w zakresie usuwania i przechowania pojazdów. Uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi będzie więc zgodna z prawem wtedy, gdy jej treść zostanie zdeterminowana wyłącznie koniecznością sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz kosztami usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu, a nie innymi okolicznościami, a wybór wysokości przyjętych stawek będzie wynikiem uwzględnienia wyłącznie powyższych przesłanek. Powyższe prowadzi do wniosku, że wysokość jednostkowej stawki powinna stanowić wypadkową przewidzianych w art. 130a ust. 6 p.r.d. obu kryteriów materialnoprawnych. Wobec powyższego nie można utożsamiać obowiązku wzięcia pod uwagę kosztów usług na terenie powiatu z koniecznością dostosowania do nich wysokości ustalanych stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdu. Koszty te stanowią tylko element opłaty, która przy zachowaniu obu ww. kryteriów może zostać ustalona ponad tą wysokość osiągając nawet poziom maksymalnych stawek określonych w obwieszczeniu, o ile organ wykaże zasadność takiego działania. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Z tych też względów podniesiona przez Prokuratora okoliczność, że koszty usunięcia i przechowania pojazdów ponoszone przez Powiat na podstawie umów zawieranych z firmą zewnętrzną są niższe niż stawki określone w uchwale, nie może być uznana w realiach niniejszej sprawy za podstawę do przyjęcia, że doszło do naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: II SA/SZ 277/19 wysokość jednostkowej stawki powinna stanowić wypadkową przewidzianych w art. 130a ust. 6 p.r.d. obu kryteriów materialnoprawnych. Wobec powyższego nie można utożsamiać obowiązku wzięcia pod uwagę kosztów usług na terenie powiatu z koniecznością dostosowania do nich wysokości ustalanych stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdu. Koszty te stanowią tylko element opłaty, która przy zachowaniu obu ww. kryteriów może zostać ustalona ponad tę wysokość, osiągając nawet poziom maksymalnych stawek określonych w obwieszczeniu, o ile organ wykaże zasadność takiego działania. Ustalenie opłat ma działać także prewencyjnie, a więc mobilizować właścicieli pojazdów do przestrzegania zasad ruchu drogowego i niepozostawiania pojazdów w miejscach niedozwolonych oraz dyscyplinować do niezwłocznego samodzielnego usuwania pojazdów z dróg bez angażowania środków publicznych. Sprawność realizacji zadania polega nie tylko na szybkim usuwaniu pojazdów, ale także na minimalizacji ogólnej liczby przypadków, w których istnieje konieczność usunięcia pojazdów z dróg. A oczywiście jest, że przyjęcie opłat na zbyt niskim poziomie może spowodować nasilenie zjawisk wymagających interwencji organu. Dlatego też uwzględnienie

wskazanej okoliczności mieści się w pozostawionym przez ustawodawcę swobodnym uznaniu powiatu.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze, zauważyć należy, iż uchwała podejmowana jest przez Radę Powiatu w Siedlcach z pewnym wyprzedzeniem w stosunku do wyłonienia i podpisania umowy z podmiotem świadczącym usługę holowania i parkingu dla usuniętych pojazdów. Zatem nie jest możliwe antycypowanie (jakby oczekiwał tego Skarżący) stawek zaproponowanych przez ewentualnych wykonawców na etapie postępowania ofertowego. Niemniej jednak taka analiza została przeprowadzona w oparciu o umowy zawierane z Wykonawcami w latach poprzednich z uwzględnieniem prognozy w zakresie wzrostu świadczenia usług w tym sektorze. Jednakże podkreślić należy, że Rada Powiatu podejmując uchwałę czyni to zawsze w stanie pewnej niepewności, co do rzeczywistych kosztów usługi, które będzie Powiat musiał ponieść w przyszłości. Przyjęcie w uchwale „zaniżonych” stawek za holowanie i parkowanie może spowodować niemożność wyłonienia wykonawcy, a tym samym utrudnić lub wręcz uniemożliwić wykonywania zadań własnych z zakresu usuwania pojazdów z drogi, a dodatkowo stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. wydanym w sprawie I OSK 885/19 uchwała w przedmiocie ustalenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów jest podejmowana na kolejny rok kalendarzowy. Zatem jedynym wyznacznikiem mogą być tu dane z lat ubiegłych, przy czym nie muszą one wcale być adekwatne do roku kolejnego.

Podejmując skarżoną uchwałę Rada Powiatu w Siedlcach kierowała się również rzeczywistym kosztem usuwania i przechowywania pojazdów. Zestawienie jednak stawek wynikających z uchwały z tymi zawartymi w umowie z wykonawcą, jak czyni to skarżący jest zabiegiem upraszczającym sprawę i nie uwzględniającym całokształtu jej charakteru. Taki bilans nie bierze w rachubę faktu, iż w przypadku części sholowanych i przechowywanych samochodów nie jest możliwe ustalenie ich właściciela i narosłe z tego tytułu koszty obciążają wyłącznie Powiat. Poza tym często egzekucja skierowana do osoby zobowiązanej do uiszczenia naliczonych kosztów okazuje się bezskuteczna, generując jedynie dodatkowe straty dla Powiatu (w aktach sprawy zestawienie dochodów i wydatków Powiatu za holowanie i parkowanie za rok 2019 i 2020).

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2020 r. wydanego w sprawie o sygn. Akt: I OSK 1634/19 również odpowiedź na skargę może stanowić ten rodzaj dokumentu, który pozwala na odkodowanie motywów uchwałodawcy. Brak jest bowiem ustawowego zakazu, aby uzasadnienie przyjętych w uchwale stawek opłat nie mogło być przedstawione na etapie postępowania nadzorczego czy też postępowania sądowego. Celem uzasadnienia jest bowiem umożliwienie kontroli legalności działania organów uchwałodawczych.

Ponadto jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: I OSK 973/19 jeśli rada powiatu wykaże, że całkowite koszty usuwania, holowania, przechowywania i dalszego postępowania z pojazdem są przynajmniej równe lub niewiele niższe od całkowitego wpływu z opłat, wówczas nie można mówić, iż podczas podejmowania uchwały, o której mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d., doszło do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności takiej uchwały.

W związku z powyższym nie sposób uznać, iż przyjęte przez Radę Powiatu w Siedlcach stawki nie są oparte na kryterium sprawnej realizacji zadań oraz rzeczywistych kosztów. Podnieść przy tym należy, iż wskazane w ustawie kryteria pozostawiają radzie powiatu pewien luz decyzyjny w zakresie ustalenia stawek. Weryfikowanie wysokości stawek ustalonych w obszarze wskazanego luzu decyzyjnego w ocenie rady powiatu nie mieści się w zakresie kontroli legalności przedmiotowej uchwały, a nabiera cech kontroli w aspekcie celowościowym, co nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

Nadto zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: 2735/17 przesłankami materialnoprawnymi kształtującymi treść uchwały podejmowanej na podstawie art. 130a ust. 6 p.r.d. są: konieczność

sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Tym samym żadne inne przesłanki nie mogą determinować sposobu zrealizowania powyższego upoważnienia (kompetencji), a z drugiej strony wpływ tych przesłanek na ostateczne rozstrzygnięcie wyznaczony jest obowiązkiem wzięcia ich "pod uwagę", co daje organowi pewną elastyczność w kształtowaniu treści uchwały.

Mając zatem powyższe na uwadze Rada Powiatu w Siedlcach wnosi o oddalenie skargi.

Przewodniczący Rady
Powiatu

Marek Gorzala