



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 472

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 489/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Ciołek (sprawozdawca)
Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Anetta Chołuj

po rozpoznaniu w Wydziale III na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Jeleniej Górze
na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry
z dnia 18 grudnia 2019 r. nr 169.XV.2019
w przedmiocie wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na
parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji
usunięcia pojazdu oraz odstąpienia od usunięcia pojazdu

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr 169.XV.2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. Rada Miejska Jeleniej Góry (dalej: Rada, organ), działając na podstawie art. 130a ust. 6, 6a, 6b, 6c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm., dalej: p.r.d.) ustaliła wysokość opłat za usunięcie pojazdów z dróg na terenie Jeleniej Góry i przechowywanie tych pojazdów na parkingu strzeżonym oraz za odstąpienie od usunięcia pojazdu.

W § 1 ww. uchwały ustalono wysokość opłat za usunięcie pojazdów z drogi na parking strzeżony i ich przechowywanie za każdą dobę oraz za odstąpienie od usunięcia pojazdu: za rower lub motorower – 110 zł (usunięcie), 20 zł (przechowywanie); - 55 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu); za motocykl – 230 zł (usunięcie), 20 zł (przechowywanie), - 115 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t – 500 zł (usunięcie), 20 zł (przechowywanie), - 250 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t – 600 zł (usunięcie), 40 zł (przechowywanie); - 300 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t – 880 zł (usunięcie), 70 zł (przechowywanie); - 440 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu); pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t – 1300 zł (usunięcie), 142 zł (przechowywanie), 650 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu); pojazd przewożący materiały niebezpieczne – 1560 zł (usunięcie), 200 zł (przechowywanie), 780 zł (za odstąpienie od usunięcia pojazdu).

W § 2 uchwały orzeczono o utracie mocy uchwały nr 53.VI.2019 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia pojazdu oraz odstąpienia od usunięcia pojazdu. W § 3 uchwały wskazano, że uchwała wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała została opublikowana w dniu 2 stycznia 2020 r. pod pozycją 10.

W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, że usuwanie pojazdów z drogi oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z drogi w przypadkach z art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d. należy do zadań własnych powiatu. Wskazała, że do kompetencji Rady należy ustalanie w drodze uchwały corocznie wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym oraz kosztów powstałych w wyniku wydania dyspozycji usunięcia pojazdu oraz odstąpienia od usunięcia pojazdu. Wyjaśniła Rada, że ustalenie wysokości opłat ma na celu konieczność sprawnej realizacji zadań oraz pokrycie wszystkich kosztów powstałych w trakcie ww. czynności. Wskazała, że na wysokość opłat mają wpływ nie tylko koszty powstałe w związku z holowaniem i przechowywaniem usuniętych z dróg pojazdów, ale także koszty związane z zatrudnieniem pracowników zajmujących się obsługą zadania zarówno w Straży Miejskiej, jak i w Urzędzie Miasta Jelenia Góra oraz koszty administracyjne. Analiza szacowanych wydatków oraz prognozowanych dochodów z tytułu opłat za usunięcie oraz przechowywanie pojazdów wykazała, że prognozowane dochody nie pokrywają w pełni szacowanych wydatków Miasta Jelenia Góra na realizację przedmiotowego zadania, przy zastosowaniu maksymalnych stawek za holowanie pojazdów określonych w ustawie. Dlatego zasadnym jest ustalenie stawek za usunięcie pojazdów w maksymalnych wysokościach za holowanie pojazdów. Po dokonaniu wnikliwej analizy okoliczności wpływających na wysokość opłat za usunięcie pojazdów z dróg ustalono, że koszt wykonania zadania jest wielokrotniany w przypadku, gdy właściciel zwleka z odebraniem pojazdu przez kilka tygodni, a nawet miesięcy. Zmniejszenie opłat z tytułu przechowywania pojazdów na parkingu strzeżonym spowoduje obniżenie kosztów wykonania zadania i zmotywuje właścicieli pojazdów do ich odbioru w krótszym terminie.

Pismem z 24 sierpnia 2020 r. Prokurator Okręgowy w Jeleniej Górze (dalej: Prokurator) zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym. Zarzucił jej naruszenie art. 130a ust. 6 p.r.d., przez ustalenie wysokości opłat za czynności związane z usuwaniem pojazdów z dróg na terenie miasta Jelenia Góra i przechowywanie tych pojazdów w sposób nie uwzględniający kryteriów wynikających z ww. normy prawnej, a to: po pierwsze – konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów na obszarze danego powiatu, zaś po drugie – faktycznych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, co w konsekwencji doprowadziło do de facto arbitralnego, albowiem w części nieuzasadnionego w dostateczny i wyraźny sposób, w części zaś wadliwego pod względem zasadności zaliczenia określonych wydatków po stronie kosztów realizacji zadania, ustalenia wskazanych opłat na poziomie zbliżonym do maksymalnego i prawnie dopuszczalnego, co skutkuje rażącym naruszeniem prawa dającym podstawę do stwierdzenia

nieważności uchwały we wskazanej części, w myśl art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.).

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rada ustaliła wysokość opłat w wymiarze zbliżonym do maksymalnego wynikającego z obwieszczeniem Ministra Finansów z 1 sierpnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2020 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (MP z 2019 r., poz. 735).

Powołał Prokurator dokumentację, uzyskaną z Biura Rady, dotyczącą procedury opiniowania projektu uchwały (protokół z posiedzenia Komisji Gospodarki Komunalnej w dniu 17 grudnia 2019 r.) i fragment wypowiedzi Zastępcy Naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Jelenia Góra, z której wynika, że wyliczenie stawek oparte jest o wycenę otrzymaną z Miejskiego Zakładu Komunikacji za koszt parkingu, na którym przechowywane są odholowane pojazdy oraz że do wyliczenia wysokości opłat wliczane są różne koszty, jakie ponosi MZK z tytułu realizacji umowy na przechowywanie pojazdów odholowanych.

Dalej Prokurator wywiódł, że z zestawienia danych na temat kosztów realizacji zadania polegającego na usuwaniu pojazdów z dróg na terenie Jeleniej Góry i przechowywania tych pojazdów na parkingu prowadzonym przez MZK sp. z o.o., wynika że na koszty składają się:

- bliżej nieokreślone – jak chodzi o wysokość – koszty zatrudnienia bliżej nieokreślonych z liczby funkcjonariuszy Straży Miejskiej;
- bliżej nieokreślone – jak chodzi o wysokość – koszty zatrudnienia bliżej nieokreślonych z liczby pracowników Urzędu Miasta Jelenia Góra;
- bliżej niesprecyzowane (nieokreślone), jak chodzi o ich przedmiot i wysokość koszty administracyjne;
- dodatkowe bliżej nieokreślone, jak chodzi o wysokość, koszty przechowywania pojazdów, których właściciele pozostają w zwłoce w ich odbiorze. Ponadto wskazywane w uzasadnieniu uchwały zjawisko „zwielokrotniania kosztów” posiada czysto abstrakcyjny charakter, skoro nie odnosi się do jakichkolwiek mierników umożliwiających weryfikację takiego założenia (tezy);

- „różne” koszty, jakie ponosi MZK z tytułu realizacji umowy na przechowywanie pojazdów odholowanych.

W zakresie ostatnich kosztów Prokurator argumentował, że należy poddać analizie dokument w postaci zestawienia kosztów poniesionych i dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2019 r. do 31 października 2019 r. przez Miasto Jelenia Góra, a związanych z realizacją zadania z art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d. Z ww. dokumentu wynika, że obejmuje o koszty rzeczywiste (usuwanie i przechowywanie pojazdów) - łącznie 159.096,20 zł) oraz koszty dodatkowe łącznie 20.000 zł. Zdaniem Prokuratora koszty dodatkowe (pkt 4-7 zestawienia) nie znajdują faktycznego uzasadnienia w obszarze prawnej dopuszczalności zaliczenia ich do kosztów realizacji ustawowego zadania. Wątpliwości, według Prokuratora, budzi również podstawa i wysokość kosztów z pkt 5 i 7.

W kwestii kosztów rzeczywistych, zauważył skarżący, że na ich wysokość rzutuje kalkulacja kosztów średniego holowania pojazdu do 3,5 tony oraz kalkulacja kosztów przechowywania pojazdów na parkingu, sporządzona (jak należy wnioskować) przez MZK sp. z o.o. Odnośnie kalkulacji ww. kosztów, skarżący zakwestionował prawną dopuszczalność zaliczenia ich poszczególnych pozycji do kosztów realizacji ustawowego zadania. Co do kalkulacji kosztu średniego holowania Prokurator zakwestionował: - przyjętą wysokość kosztów paliwa, - przyjętą wysokość pozostałych kosztów eksploatacyjnych, - przyjętą wysokość (corocznych) kosztów naprawy lawety. Dla uzasadnienia swojego stanowiska Prokurator powołał się i zawnioskował o przeprowadzenia dowodu z tego dokumentu – na odpis opinii biegłego z zakresu techniki samochodowej i ruchu drogowego z dnia 18 września 2019 r., która pozyskana została dla potrzeb innego postępowania wyjaśniającego, ale dotyczy analogicznej kalkulacji kosztów sporządzonej przez MZK sp. z o.o. w Jeleniej Górze dla potrzeb procedury związanej z przyjęciem uchwały z 6 marca 2019 r. nr 53.VI. 2019 regulującej tożsamą materię prawną.

Dalej, odnośnie kalkulacji kosztów przechowywania pojazdów na parkingu, Prokurator zakwestionował zaliczenie do nich: - kwoty rocznego podatku od nieruchomości, która niezależnie od realizacji niniejszego zadania i tak podlegałaby uiszczeniu i to na rzecz Miasta Jelenia Góra; - kwoty opłaty za użytkowanie wieczyste (analogicznie); - kosztów za sprzątanie po rozbitych samochodach itp., cokolwiek kalkulujący miałby w tym względzie na myśli, a co nie zostało sprecyzowane; - kosztów odśnieżania w okresie zimowym, uwzględniając praktycznie beżśnieżne zimy w ostatnich latach; - kosztów ogólnych, cokolwiek mieściłoby się, a nie zostało sprecyzowane w tym zakresie.

Reasumując, Prokurator stwierdził, że na wysokość opłat w znikomym stopniu odbiegających od ich pułapu maksymalnego, wpływ posiadały nie tylko faktyczne (rzeczywiste) i obiektywnie uzasadnione koszty realizacji

zadania, ale w określonej, istotnej części – koszty hipotetyczne (potencjalne), koszty trudne do identyfikacji (nieokreślone kwotowo ani przedmiotowo), a także koszty oczywiście nieuzasadnione realizacją zadania (ponoszone niezależnie od jego realizacji, zawyżone, itd.).

Na poparcie swojego stanowiska, Prokurator zacytował wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 21 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1612/19.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu uchwały. Organ argumentował, że ustalając stawki opłat Rada brała pod uwagę rzeczywiście poniesione koszty w szerokim zakresie działania jednostki zajmującej się usuwaniem pojazdów z dróg, jak również przechowywaniem ich na parkingu. Rada wyjaśniła, że Miasto ponosi wszystkie koszty związane z wykonaniem przedmiotowego zadania, a nie tylko niektóre związane z zakupem specjalnego pojazdu do transportu usuniętych pojazdów, czy też wydatki na zakup paliwa. Firma, której powierzono zadanie musi, dla przykładu zatrudniać pracowników posiadających odpowiednie umiejętności do obsługi sprzętu i uprawnienia do obsługi specjalistycznych pojazdów, a pracownicy i sprzęt muszą być w stałej gotowości. A w zakresie utrzymania parkingu, Rada wywiodła, że ponoszone są koszty dozoru, monitoringu, zatrudnienia innych pracowników, niekoniecznie pracujących bezpośrednio na parkingu. Podkreśliła Rada, że koszty poniesione w roku poprzednim stanowią podstawę kalkulacji. Zdaniem rady niewielkie rozbieżności kalkulacyjne pomiędzy opinią biegłego a przyjętymi stawkami, nie dają podstawy do uznania kalkulacji za nieprawidłową. Dalej Rada wskazała, że wniesiona przez Prokuratora skarga, oczekuje od Sądu oceny prawidłowości kalkulacji, co oznaczałoby, że niezbędne jest powołanie biegłego z zakresu księgowości, gdyż ani Prokurator Okręgowy, ani Sąd Administracyjny nie posiadają specjalistycznej wiedzy fachowej z zakresu kalkulacji kosztów.

Sąd na podstawie art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), dopuścił jako dowód w sprawie wnioskowane przez Prokuratora dokumenty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego, tj. uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2020.

W postanowieniach art. 87 i 94 Konstytucji RP zdefiniowano akty prawa miejscowego, jako ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, przy czym zasady i tryb wydawania aktów określa ustawa.

Oceniając w świetle powyższego legalność zaskarżonej uchwały Sąd podziela stanowisko i argumentację Prokuratora co do tego, że zaskarżona uchwała narusza art. 130a ust. 6 p.r.d.

Z treści art. 130a ust. 6 p.r.d. wynika, że rada powiatu ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłaty za usunięcie pojazdu z drogi oraz opłaty za każdą dobę przechowywania pojazdu na parkingu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (oba w/w warunki dotyczą także kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia a następnie odstąpieniem od usunięcia pojazdu). Wysokość opłat (kosztów) nie może przekraczać maksymalnych stawek kwotowych ustalonych w art. 130a ust. 6a p.r.d. Maksymalne stawki opłat ulegają corocznej zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (art. 130a ust. 6b p.r.d.). Wysokość stawek na 2020 r. została określona w powołanym obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2020 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (MP z 2019 r., poz. 735).

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

pojazdów na obszarze danego powiatu (rzeczywistych kosztów). Tak więc wyłącznie te dwa kryteria powinny determinować wysokość stawek określonych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 130a ust. 6 p.r.d.

Kategoryczne brzmienie art. 130a ust. 6 wskazuje przy tym, że żadne inne przesłanki nie mogą determinować sposobu zrealizowania tego upoważnienia. Tym samym, ustalenie w drodze uchwały 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. (za wyrokiem NSA z dnia 9 stycznia 2020 r. sygn. akt I OSK 1680/10, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA).

Odnosnie pierwszej z przesłanek rada powiatu powinna przeanalizować, jakie działania powinny zostać podjęte, aby zapewnić realizację zadania (w tym ciągłość jego wykonania, m.in. w dni wolne od pracy), co składa się na realizację zadania (elementy osobowe, rzeczowe).

Z kolei w drugiej przesłance chodzi o koszty, które są odpowiednikami 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, CBOSA).

Wprowadzane przez radę opłaty winny być konsekwencją, następstwem ustaleń poczynionych w zakresie obu ww. przesłanek.

Jednocześnie ustawodawca wyznaczył górną granicę ustalanych opłat (art. 130a ust. 6b p.r.d.).

Zauważa Sąd, że wyznaczenie przez ustawodawcę maksymalnych kwot opłat, nie zwalnia rady z obowiązku ustaleń w zakresie obu przesłanek. W praktyce, oczywiście może wystąpić sytuacja, że już analiza i ustalenia odnosnie jednej z ustawowych przesłanek, może uzasadniać wysokość opłat zbliżonych, czy wręcz takich, jak maksymalne przewidziane przez ustawodawcę. Jednak w ocenie Sądu, brzmienie art. 130a ust. 6 p.r.d. wymaga, aby ustalone przez radę opłaty były poprzedzone i uzasadnione szczegółową kalkulacją, co do obu przesłanek. Taka kalkulacja pozwala bowiem na dokonanie rzeczywistej i pełnej oceny, czy wysokość opłat została przyjęta w sposób zgodny z wolą ustawodawcy i poddaje się pełnej kontroli Sądu.

Zgodnie przy tym z zasadą prawidłowej i rzetelnej legislacji, stanowiącą emanację zasady praworządności, w sytuacji, gdy organ powiatu - na podstawie upoważnienia ustawowego - nakłada na obywateli określony obowiązek, w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi margines swobody, w stosownym uzasadnieniu projektu tego aktu, właściwy organ winien wskazać ustawowe argumenty przejawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań, w tym przypadku wysokości stawek za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu (kosztów odstąpienia od usunięcia pojazdów).

Dlatego też kryteria, jakimi kierował się organ podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia zawartego w art. 130a ust. 6 i ich analiza, która winna znaleźć swe odzwierciedlenie w szczególności w uzasadnieniu wydanej na podstawie art. 130a ust. 6 uchwały, tak aby legalność sposobu ustalenia stawek mogła poddana zostać kontroli społecznej. Uzasadnienia uchwał porządkują bowiem informacje uzyskiwane na poszczególnych etapach procesu prawotwórczego a w procesie stosowania prawa ułatwiają zrozumienie intencji prawodawcy. Zasada rzetelnej legislacji wymaga zatem, aby w sytuacji, gdy ustawodawca pozostawił organowi powiatu pewien margines swobody w ustanowieniu regulacji prawnych, w uzasadnieniu uchwały wskazane były argumenty przemawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań. Brak natomiast należytego umotywowania zasadności uchwalenia opłat w kontekście określonych kryteriów ustawowych – nosi cechę arbitralności i nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiących prawo. (por. wyrok NSA, sygn. akt I OSK 1680/18, CBOSA).

Podkreślić należy, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 1348/17, dostępny w CBOSA), że chociaż w obowiązującym systemie prawnym nie został wprost wyrażony normatywny obowiązek uzasadniania uchwał organów samorządu terytorialnego, niemniej jednak brak uzasadnienia uchwały, jak również całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ powiatu powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności (zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 240/13).

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które - sprawując kontrolę - muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji” (por.: M. Stahl: Samorząd terytorialny

w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, rok II, nr 6 (9), 2006, s. 45).

Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że „w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej” (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, LEX 247924; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933; wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, LEX 597395; wyrok NSA z dnia 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09, LEX 555875; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09, LEX 580915; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10, LEX nr 1071215; wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., I OSK 2401/13; wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., I OSK 2136/16; wyrok NSA z dnia 5 października 2018 r., I OSK 2539/17). Podkreśla się, że „żadne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP). Im bardziej uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Wymóg uzasadnienia uchwały (...) wynika z zasady zaufania do państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa - art. 2 Konstytucji RP” (wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, LEX 1251758).

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że wydając skarżoną uchwałę, Rada naruszyła przepis art. 130a ust. 6 p.r.d., bowiem treść zarówno uchwały, jak i uzasadnienie nie potwierdzają, że przy ustalaniu stawek za usunięcie i przechowywanie pojazdów uwzględniono przywołane kryteria.

Kontrola, czy organ ustalając stawki, o jakich mowa w art. 130a ust. 6 p.r.d. kieruje się rzeczywiście wskazanymi tam kryteriami, możliwa jest przede wszystkim w oparciu o uzasadnienie uchwały lub dokumentację, na podstawie której została podjęta. W rozpoznawanej sprawie do uchwały dołączono jej uzasadnienie, jednak zawarta w nim argumentacja nie wyjaśnia, że stawki opłat określono mając na względzie konieczność sprawnej realizacji zadań oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

Trzeba zgodzić się z Prokuratorem, że ani uzasadnienie uchwały, ani pozostałe dokumenty (protokół posiedzenia Komisji Gospodarki Komunalnej z 17 grudnia 2019 r., kalkulacja kosztów przedłożona przez MZK sp. z o.o., zestawienie kosztów poniesionych i dochodów uzyskanych od 1.01.2019 r. do 31.10. 2019 r. przez Miasto Jelenia Góra związanych z realizacją przedmiotowego zadania czy też odpowiedź na skargę) – nie dają podstaw do oceny, że przyjęte przez Radę opłaty są następstwem rzetelnej analizy przesłanek z art. 130a ust. 6 p.r.d. oraz kalkulacji uwarunkowanej tymi przesłankami.

Przede wszystkim wskazać trzeba, że przedłożone dokumenty nie pozwalają na proste rozgraniczenie wielkości, które składają się na dwie ustawowe przesłanki. Uzasadnienie uchwały wskazuje na koszty osobowe i administracyjne związane z realizacją zadania oraz odwołuje się do rzeczywiście poniesionych kosztów w okresie styczeń -październik 2019 r. na realizację tego zadania oraz wskazuje, że poniesione koszty nie zostały pokryte wpływem z opłat. Kalkulacja z 4 lutego 2019 r. sporządzona przez MZK sp. z o.o. pokazuje, jak ten podmiot wyliczył miesięczną stawkę za swoje usługi.

A zatem w zakresie elementów, które należy rozpatrywać w kontekście ustawowej przesłanki „konieczności sprawnej realizacji zadań” należy przyjąć koszty osobowe i koszty administracyjne, do których odwołuje się uchwała (uzasadnieni). W ocenie Sądu rację ma Prokurator, że podane informacje są niejasne i nie poddają się weryfikacji. Z dokumentów (z uzasadnienia do uchwały) wynika, że wysokość opłat podyktowana jest kosztami zatrudnienia funkcjonariuszy Straży Miejskiej i pracowników Urzędu Miasta, nie wiadomo jednak w jakiej ilości i wielkości. Uzasadnienie uchwały odwołuje się również do kosztów administracyjnych, przy czym nie podano, co się na nie składa, ani nie jest podana ich wartość. W uzasadnieniu jest także mowa o okolicznościach wpływających na zwielokrotnienie kosztu zadania, w postaci zwłoki właściciela z odebraniem pojazdu, jednak jak słusznie zarzuca Prokurator jest to element kalkulacyjny niedookreślony i abstrakcyjny.

W aktach znajduje się też kalkulacja kosztów usuwania pojazdów i przechowywania pojazdów na parkingu sporządzona przez MZK sp. z o.o. Odnośnie tejże kalkulacji kosztów, to przede wszystkim nie do końca zrozumiałe jest, jak Rada traktuje koszty ponoszone przez ten podmiot, tzn. czy są to wielkości związane z przesłanką „konieczności sprawnej realizacji zadań”, czy też z przesłanką „koszt usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu”.

MZK sp. z o.o. jest spółką prawa handlowego (nawet jeżeli Miasto ma w niej udziały, czego w sprawie nie wyjaśniono), a zatem nie ma podstaw aby na wysokość opłat z tytułu sprawnej realizacji zadań z art. 130a ust. 6 p.r.d. miały wpływać pełne koszty funkcjonowania innego podmiotu (zakupy, ubezpieczenia, amortyzacja, płace, podatek od nieruchomości, kwoty opłat za użytkowanie wieczyste, koszty monitoringu, prace konserwacyjne, energia elektryczna, odśnieżanie, bliżej nieokreślone koszty ogólne,...).

W innym dokumencie znajdującym się w aktach, tj. zestawieniu kosztów oraz dochodów od stycznia do października 2019 r. poniesionych w związku z realizacją przedmiotowego zadania, zostały zamieszczone Założenia i koszty do kalkulacji kosztu średniego 1 holowania (do 3,5 tony), w których to założeniach także ujęto: amortyzację, zakup lawety, amortyzację, płace pracowników, dodatek do pracy na holowniku, czas pracy dyspozytorów, podatek itd. Dla Sądu te elementy kalkulacji i ich charakter w kontekście przesłanek z art. 130a ust. 6 p.r.d. pozostają niejasne.

Z kolei przy założeniu, że ww. kalkulacja (elementy kalkulacyjne) ma wypełniać drugą przesłankę z art. 130a ust. 6 p.r.d., to przede wszystkim kalkulacja jest z 4 lutego 2019 r. i jak wynika z jej treści przewiduje koszty na 2019 r., a sporna uchwała dotyczy wysokości opłat na 2020 r. i podejmowana jest w grudniu 2019 r., a zatem jej aktualność i miarodajność może budzić wątpliwości. Ponadto, co już Sąd wskazywał przesłanka przepisowa odwołuje się do kosztów na obszarze danego powiatu i wymaga pozyskania informacji o cenach za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobieranych przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi komercyjnie na terenie powiatu. W sprawie organ nie wskazuje, że MZK jest jedynym podmiotem świadczącym takie usługi na terenie powiatu.

Z kolei zestawienie kosztów poniesionych przez powiat w okresie styczeń -październik 2019 r. obrazuje stan z okresu minionego i pokazuje na ile dotychczasowa wysokość opłat „pokryła” koszty realizacji przez powiat zadania. Jest to niewątpliwie ważne przy ustalaniu wysokości opłat na kolejny rok, ponieważ wskazuje jakie realnie poniesiono koszty, które elementy zadania (usuwanie, przechowywanie i jakich pojazdów, koszty administracyjne) miały największy wpływ na koszty ponoszone przez powiat. Ale, co już Sąd sygnalizował wątpliwości Sądu budzą wskazywane w zestawieniu założenia do kalkulacji kosztów, ich elementy (amortyzacja, płace, podatek....).

W ocenie Sądu ani uzasadnienie uchwały, ani pozostałe dokumenty nie dają podstaw do stwierdzenia, że wysokość opłat została ustalona z zachowaniem reguł wynikających z art. 130a ust. 6 p.r.d. Wskazywane przez Radę elementy kalkulacyjne nie wyjaśniają, co i w jakiej wielkości składa się na konieczność sprawnej realizacji zadań oraz na koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że stawki przedmiotowych opłat zostały określone w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z powołanego wyżej przepisu.

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości