



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 11 października 2022 r.

Poz. 3598

WYROK NR II SA/RZ 1341/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 13 lutego 2019 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Krystyna Józefczyk WSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 lutego 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu na uchwałę Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 28 września 2017 r. nr 172/2017 w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem kontroli jest uchwała Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 28 września 2017 r., nr 172/2017 (ogłoszona 16 października 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2017 r., poz. 3377) w sprawie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm. – dalej u.s.p.) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.; dalej: "u.P.r.d."). Uchwałę podjęto podczas głosowania w dniu 28 września 2017 r. większością głosów. Spośród 23 obecnych podczas głosowania radnych, za przyjęciem uchwały głosowało 19 radnych. Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Przemyślu zarzucając istotne naruszenie prawa tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz art. 130 a ust. 6 P.r.d. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej polegające na ustalaniu stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i przechowywanie usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym w wysokości wyższej aniżeli rzeczywiste koszty usunięcia i przechowywania pojazdów ponoszone przez Gminę Miejską w Przemyślu na podstawie umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi. Jak wyjaśniono przyjęte w zaskarżonej uchwale stawki zostały ustalone na maksymalnym poziomie określonym w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowania na parkingu strzeżonym (M.P.2017.772). Prokurator podniósł, że ustalone w uchwale stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi jak i przechowywanie usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym ustalone zostały w wysokości wyższej, aniżeli rzeczywiste koszty usunięcia i przechowywania ponoszone na podstawie umów zawartych przez Gminę Miejską w Przemyślu. W dniu 29 grudnia 2017 roku Gmina Miejska Przemyśl zawarła z Damianem Barszczakiem prowadzącym działalność gospodarczą Speed Hol, ul. Grunwaldzka 6/9, 37-700 Przemyśl umowę na wykonywanie usług w zakresie usuwania i holowania pojazdów zabezpieczonych na terenie miasta Przemyśla. Z treści § 12 ust. 1 wynika, że wykonawca usług będących przedmiotem umowy będzie pobierał wynagrodzenie za usunięcie pojazdu (Zadanie I) w wysokości: - rower lub motorower - 61,50 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 100,00 zł) - motocykl - 123,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 200,00 zł - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 246,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 320,00 zł) - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 494,46 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 500,00 zł), - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 833,94 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 840,00 zł) - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1.223,85 zł. (wysokość wynikająca z uchwały - 1.230,00 zł) W przypadku usunięcia pojazdu przewożącego towary niebezpieczne (Zadanie III) ustalono, że wykonawca usług będzie pobierał wynagrodzenie w wysokości: - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 320,00 zł, - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 500,00 zł, - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 840,00 zł, - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 1.230,00 zł. W dniu 29 grudnia 2017 roku Gmina Miejska Przemyśl zawarła z Miejskim Zakładem Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Przemyślu umowę na świadczenie całonocnych usług w zakresie prowadzenia parkingów strzeżonych dla zabezpieczonych pojazdów. Z treści § 12 ust. 1 wynika, że cena za świadczenie usług przechowywania pojazdu ustalona została w następującej wysokości: - rower lub motorower - 10,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 12,00 zł), - motocykl - 15,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 18,00 zł) - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t - 25,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 30,00 zł), - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t - 25,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 50,00 zł), - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t - 25,00 zł, (wysokość wynikająca z uchwały - 70,00 zł), - pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t - 25,00 zł. (wysokość wynikająca z uchwały - 120,00 zł) Zdaniem Prokuratora różnica we wskazanych wyżej kosztach nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów usuwania i holowania pojazdów zabezpieczonych na terenie miasta Przemyśla, jak również ich przechowywania stanowiąc nieuzasadniony wpływ do budżetu jednostki samorządu terytorialnego i nie wynikającą z przepisów prawa dolegliwość fiskalną dla obywateli. Przy ustalaniu wysokości opłat organ samorządowy nie uwzględnił kryteriów, którymi winien kierować się przy podjęciu uchwały na podstawie art. 130a ust.6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U.2017.1260; dalej: "Prawo ruchu drogowym") przy ustalaniu wysokości opłat organ uprawniony był do wzięcia pod uwagę rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów ponoszonych przez gminę, w postaci wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez zewnętrzne podmioty, na podstawie umów zawartych z organem. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazał, że ustalając wysokość opłat na podstawie art. 130 a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym Gmina Miejska Przemyśl

nie posiada wiedzy jakie będą rzeczywiste koszty przechowywania pojazdów i ich holowania na parking strzeżony, ponieważ koszt te ustalane zostają dopiero po rozstrzygnięciu stosownych przetargów. Kwoty wskazane przez Radę Miejską w Przemyślu stanowią maksimum, którego nie mogą przekroczyć oferenci, ubiegający się o udzielnie zamówienia. Nie jest możliwe aby uchwalane przez Radę Miejską wysokości opłat odpowiadały faktycznym kosztom, ponoszonym w związku z przechowywaniem i usuwaniem pojazdów. Ponadto Rada Miejska w Przemyślu nie przewidziała stawek wyższych niż maksymalne ustawowe. Z ostrożności procesowej organ wskazał, że ewentualne przekroczenie w zaskarżonej uchwale wysokości opłat za holowanie i przechowywanie pojazdów ponad rzeczywiste koszty tych usług nie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; dalej w skrócie "P.p.s.a.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej jako "Konstytucja RP") – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 P.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; wszystkie orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA"; por. też uzasadnienie uchwały NSA z 03.02.1997 r., OPS 12/96, ONSA 1997, nr 3, poz. 104) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu. Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa (verba legis: "sprzeczności z prawem"), które wykraczają poza kategorię naruszeń "nieistotnych" (argument a contrario z art. 91 ust. 4 u.s.g.), tj. w szczególności polegające na: podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia. Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowej jest w niniejszym postępowaniu uchwała nr Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 28 września 2017 r., nr 172/2017 (ogłoszona 16 października 2017 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2017 r., poz. 3377) w sprawie ustalenia opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym oraz wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu. Jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; dalej: "u.s.g.") w zw. z art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm. – dalej u.s.p.) oraz art. 130a ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.; dalej: "u.P.r.d."). Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.s.p. miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Przystępując do kontroli zaskarżonej uchwały pod względem jej legalności ("zgodności z prawem") – dokonywanej, jak to już wyżej wskazano, w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego w dacie uchwalenia tego aktu – należy wyjść od stwierdzenia, że choć ustawodawca tego expressis verbis nie przesądził, to jednak nie może budzić wątpliwości, że uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie pojazdów z drogi i ich przechowywanie oraz wysokości

kosztów z tym związanych jest aktem prawa miejscowego. Określa ona bowiem zakres obowiązku ponoszenia opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów. Dotyczy zatem sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, a przy tym adresatami tej uchwały są osoby określone generalnie, a nie indywidualnie (imiennie). Uchwała ma więc charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14.02.2018 r., III SA/Wr 856/17, CBOSA). Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji, należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie. W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynikało wprost z art. 130a ust. 6a u.p.r.d., który stanowi, że: "Rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnego 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 podkreślić, że na gruncie konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podstawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu tego przepisu obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie: "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w skrócie "TK") mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206). W ocenie Sądu regułą legislacyjną – o ile nie "rudymenarną", to z pewnością bardzo istotną – jest, statuowany w § 131 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, obowiązek sporządzenia uzasadnienia do projektu aktu prawa miejscowego, który z kolei stanowi refleks generalnego wymogu sporządzania uzasadnienia do każdego projektu aktu normatywnego (por. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, uw. 1 do § 12). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ wydający akt prawa miejscowego ma obowiązek sporządzenia jego uzasadnienia nie tylko ze względu na dyspozycję przywołanych przepisów ZTP, ale również dlatego, że takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. Skoro bowiem do podstawowych obowiązków sądów administracyjnych należy eliminowanie wszelkich rozstrzygnięć administracji publicznej, które nie są wynikiem wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawa, to sąd ma prawo badać powody, które legły u podstaw każdego rozstrzygnięcia zaskarżonego do Sądu. Tym samym organ, podejmując rozstrzygnięcie, ma prawny obowiązek sporządzić doń uzasadnienie (por. wyroki NSA: z 06.05.2003 r., II SA/Kr 251/03; z 25.09.2008 r., II OSK 945/08; z 13.10.2010 r., II GSK 876/09; z 25.09.2018 r., II OSK 1666/18 – dostępne w CBOSA; podobnie G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 713–715; por. też P. Chmielnicki, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 6 maja 2003 r. (sygn. akt II SA/Kr 251/03)*, "Przegląd Legislacyjny" 2003, nr 4, s. 173–174) (por. słusznie WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r. IV SA/Po 889/18). Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, powinny z jednej strony wyczerpywać zakres ustawowego upoważnienia określonego w art. 130a ust. 6 u.p.r.d., a z drugiej, nie mogą poza ten zakres wykraczać. Poza tym prawidłowość rozwiązań

przyjętych w tej uchwale (ustalona wysokość poszczególnych opłat i kosztów) – w kontekście spełnienia wymagań określonych w ww. przepisie – powinna zostać wykazana w należycie sporządzonym uzasadnieniu. Z art. 130a ust. 6 u.p.r.d. wynika, iż wysokość opłat uchwalanych przez radę powiatu została w istotny sposób zdeterminowana przez powinność uwzględnienia dwóch kryteriów: 1) konieczności sprawnej realizacji zadań w zakresie usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania, szczegółowo opisanych w art. 130a ust. 1–2 u.p.r.d., oraz 2) kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu (rzeczywistych kosztów). Treść art. 130a ust. 6 u.p.r.d. 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 przesłanki materialnoprawne, co 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 za trafny należy uznać pogląd, w myśl którego 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. wyrok WSA z 01.02.2018 r., II SA/Sz 1314/17, CBOSA). Zasadny jest także i ten pogląd, zgodnie z którym w sytuacji, gdy właściwy organ, na podstawie upoważnienia ustawowego, nakłada na obywateli określony obowiązek – w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi pewien margines swobody – w stosownym uzasadnieniu projektu tego aktu należy przedstawić argumenty przemawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań, w tym przypadku: wysokości (stawek) opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na wyznaczonym parkingu oraz kosztów odstąpienia od usunięcia pojazdów. Brak natomiast należytego umotywowania zasadności uchwalenia ww. opłat (stawek, kosztów) na poziomie stawek maksymalnych – w kontekście określonych kryteriów ustawowych – nosi niewątpliwie cechę arbitralności i nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiących prawo (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 13.12.2017 r., sygn. III SA/Wr 739/17, CBOSA). W ocenie Sądu, Rada Miasta podejmując zaskarżoną uchwałę naruszyła art. 130a ust. 6 u.p.r.d. przez nieuwzględnienie – a przynajmniej: niewykazanie należytego uwzględnienia – wymienionych w tym przepisie kryteriów: rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu oraz konieczności sprawnej realizacji powierzonych zadań w tym zakresie, przy określaniu wysokości opłat i kosztów ustalonych w uchwale. Jest poza sporem, że wysokość wszystkich tych opłat i kosztów została w uchwale określona na dozwolonym poziomie, wynikającym z obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia – na podstawie art. 130a ust. 6c u.p.r.d. – obowiązujących w 2018 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. 2017.772). Analiza zaskarżonej uchwały oraz materiałów przedłożonych Sądowi sprawia, że można odnieść wrażenie, iż jedyną przesłanką przyjęcia przez Radę stawek w górnych dopuszczalnych granicach była możliwość ich uchwalenia w tak określonej wysokości. Przede wszystkim bardzo enigmatyczne i ogólnikowe uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera żadnej kalkulacji kosztów związanych z realizacją zadań w niej określonych. Takiej kalkulacji nie zawiera także odpowiedź na skargę, ani przedłożone Sądowi przez organ materiały. W uzasadnieniu tym brak informacji, że przed ustaleniem stawek została przeprowadzona analiza kosztów usuwania i przechowywania pojazdów na terenie powiatu. Przeprowadzenie hipotetycznej kalkulacji kosztów w sytuacji koniecznego corocznego ich ustalania nie przekracza możliwości organizacyjnych i czasowych organów. W przedłożonych Sądowi materiałach brak choćby śladu dokonania analiz, czy też negocjacji z przedsiębiorcami wykonującymi usługi związane z holowaniem pojazdów. Jako właściwe uzasadnienie dla przyjętych stawek nie mogą służyć wzmiankowane w skardze i udokumentowana w przedłożonych materiałach umowy o świadczenie usług związanych z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów na parkingu strzeżonym, zawarte 29 grudnia 2017 r. i to przynajmniej z dwóch względów. Po pierwsze, do wszczęcia ww. procedury i zawarcia umów doszło 3 miesiące po podjęciu zaskarżonej uchwały, a więc nie sposób racjonalnie twierdzić, że dane zebrane w toku tej procedury posłużyły Radzie do skalkulowania przyjętych w uchwale wysokości opłat i kosztów. W tym przypadku oddziaływanie mogło być co najwyżej odwrotne – to stawki ujęte w zaskarżonej uchwale mogły wpłynąć na treść składanych ofert. Po drugie, wynikające z tej umowy koszty usunięcia pojazdu i jego przechowywania na parkingu są niższe – i to w wielu przypadkach: znacząco – od tych uchwalonych przez Radę. Wynika to z prostego porównania stawek określonych w zaskarżonej uchwale oraz w zawartej umowie. Szczegółowo zostały te dane przedstawione w treści skargi i opisane na wstępie niniejszego uzasadnienia. Powyższe zestawienie dowodzi, że Rada Powiatu nie uwzględniła należycie (verba legis: nie "wzięła pod uwagę") kryteriów, którymi powinna kierować się przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały na podstawie art. 130a ust. 6 u.p.r.d., a zwłaszcza drugiego z tych kryteriów, w postaci rzeczywistych kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów, czyli wynagrodzenia uzyskiwanego z tego tytułu przez firmę

zewnątrzną na podstawie umowy zawartej z organem. Sąd podziela pogląd, że ustalenie stawek w dopuszczalnej prawem wysokości bez ustalenia cen na usługi usuwania i przechowywania pojazdów narusza procedury podejmowania uchwały i stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art.130a ust.6 u.p.r.d. Trafne jest również stanowisko, że w przypadku kryterium kosztów usuwania i przechowywania pojazdów chodzi o koszty, które są odpowiednikiem cen za usługi usuwania i przechowywania pojazdów pobierane przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi na terenie powiatu. (tak WSA w Bydgoszczy w wyroku z 23.02.108r., sygn. II SA/Bd 791/17, wyrok WSA we Wrocławiu z 14.02.2018r., sygn. III SA/Wr 856/17, publ. CBOSA) Wszystko to prowadzi do wniosku, że uchwalone wysokości opłat i stawek kosztów zostały określone przez Radę w sposób arbitralny, a tym samym niezgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 130a ust. 6 u.p.r.d. To zaś oznacza, że zaskarżona uchwała narusza prawo w stopniu istotnym. W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.