



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 listopada 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Walentyna Długaszewska (spr.)

Sędziowie WSA Marzenna Kosewska

WSA Małgorzata Górecka

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 18 listopada 2020 roku

przy udziale

sprawy ze skargi

na uchwałę

z dnia 07 listopada 2019 roku

w przedmiocie

.....

Prokuratora Regionalnego w Poznaniu

Rady Powiatu Wrzesińskiego

nr 82/XIV/2019

ustalenia wysokości opłat za usuwanie i
przechowywanie statków lub innych obiektów
pływających

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Kierownik Sekretariatu

Wydziału III

Agata Barthowiak

Wyrok z dnia 18 listopada 2020 r.
Prestanoviznie
sygn. akt III SA/Po 375/20 jest prawomocny i
od dnia 29 listopada 2020 r.
.....
podpis sędziego

UZASADNIENIE

Prokurator Regionalny w Poznaniu wniósł skargę na uchwałę Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 7 listopada 2019 r. nr 82/XIV/2019 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie statków i innych obiektów pływających z obszarów wodnych położonych na terenie powiatu wrzesińskiego w 2020 roku (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2019 r. poz. 9775).

Rada Powiatu ustaliła, w załączniku do uchwały, maksymalne opłaty za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających. Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazała: art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.), dalej: "u.s.p.", art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1482 ze zm.), dalej: "u.b.", obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2019 r. w sprawie maksymalnych opłat za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających na rok 2020 (M. P. z 2019 r., poz. 732), dalej: "obwieszczenie".

W uzasadnieniu uchwały organ nie odniósł się do kosztów usuwania i przechowywania statków lub innych obiektów pływających na obszarze danego powiatu.

Skarżący podniósł, że uchwała istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: "Konstytucja" w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.p. i art. 31 ust. 1 u.b. Naruszenie to polega na przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartych w niej granic swobody regulacyjnej przez uchwalenie stawek opłat określonych w obwieszczeniu na poziomie maksymalnym bez poczynienia ustaleń, co do rzeczywistych kosztów usuwania i przechowywania statków lub innych obiektów pływających na obszarze powiatu oraz bez przedstawienia tych ustaleń w uzasadnieniu uchwały.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, wskazując, m. in., że podjęcie uchwały nie było poprzedzone przeprowadzeniem kalkulacji rzeczywistych kosztów, bowiem organowi nie są znane rzeczywiste koszty usuwania i przechowywania statków i innych obiektów pływających z obszarów wodnych. Jest to usługa specjalistyczna i bez posiadania ofert potencjalnych wykonawców usługi, nie ma

możliwości ustalenia rzeczywistych kosztów jej wykonania. Od dnia wejścia w życie przepisów, na terenie Powiatu nie zaistniała konieczność usunięcia statku lub innego obiektu pływającego, w związku z uwarunkowaniami geograficznymi brak licznych wodnych terenów rekreacyjnych i nie ma podmiotów, które w sposób profesjonalny świadczyłyby usługi holowania i przechowywania statków i innych obiektów pływających. Jedynie w 2014 roku Powiat otrzymał ofertę cenową dla zadania polegającego na usuwaniu i przechowywaniu statków lub innych obiektów pływających, od oferenta prowadzącego działalność poza Powiatem; stawki zaproponowane w ofercie odpowiadały stawkom maksymalnym określonym w obwieszczeniu. Powiat w 2015 roku opublikował w biuletynie informacji publicznej zaproszenie do złożenia oferty cenowej na świadczenie przedmiotowych usług, ale nie wpłynęła żadna oferta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje.

Skarga podlega oddaleniu, bowiem zaskarżona uchwała nie narusza istotnie prawa, co nie uzasadnia stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Zaskarżona uchwała rady powiatu jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji. Wydano ją na podstawie upoważnienia ustawowego, a granice tego upoważnienia wskazują, że poprawnie skonstruowana uchwała powinna zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowane poza struktury administracji publicznej, czyli ustalać wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających.

Jednostki samorządu terytorialnego mają większą swobodę w zakresie stanowienia prawa miejscowego, niż organy upoważnione w Konstytucji do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Wniosek taki wypływa z porównania upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego z upoważnieniem do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy (art. 92 i art. 94 Konstytucji). W przypadku upoważnienia do wydania aktu wykonawczego do ustawy Konstytucja wymaga zawarcia wytycznych, natomiast w przypadku upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego - takiego wymogu Konstytucja nie określa. Ponadto, ocena zgodności aktu prawa miejscowego z upoważnieniem ustawowym nie może abstrahować od tego, jakiej materii dotyczy dany akt. W sprawach objętych zadaniami własnymi samorządu terytorialnego, samorządowi przysługuje więcej swobody prawodawczej. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażająca się, m.in., w powierzeniu im zadań publicznych wykonywanych w imieniu własnym i na własną

odpowiedzialność, wymaga pozostawienia organom samorządu terytorialnego możliwie dużej samodzielności kształtowania prawa miejscowego (por.: wyrok o sygn. akt I OSK 977/18 i powołana w nim literatura - dostępne na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl - w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: "CBOSA").

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że wprowadzając sankcję nieważności, o której mowa m. in. w art. 79 ust. 1 u.s.p., jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych, 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 czy naruszeniu procedury jej uchwalania. Przyjęta koncepcja jest pochodną przepisów ustaw samorządowych dotyczących nadzoru nad stanowieniem przez nich prawa. Przewidują one bowiem dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organ samorządowy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że podjęto ją z naruszeniem prawa (por.: wyrok o sygn. akt I OSK 1585/18 i powołane w nim orzeczenia sądów administracyjnych).

Mając tak ukształtowane ogólne wzorce kontroli aktu prawa miejscowego, należy wskazać, że statek lub inny obiekt pływający może być usunięty z obszaru wodnego, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia go w inny sposób, w przypadku, gdy prowadziła go osoba znajdująca się w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 30 ust. 1 u.b.). W takim przypadku statek lub inny obiekt pływający wprowadza się do strzeżonego portu lub do przystani, a w przypadku braku dostatecznie blisko strzeżonego portu lub przystani pozostawia się go na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłat za jego usunięcie i przechowywanie (art. 30 ust. 3 u.b.). Stosownie do art. 30 ust. 4 u.b. usuwanie statków lub innych obiektów pływających oraz prowadzenie strzeżonego portu lub przystani należy do zadań własnych powiatu. Starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonanie zgodnie

z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018). Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu (art. 40 ust. 1 u.s.p.). Ustawą, na podstawie której podjęto zaskarżoną uchwałę, jest u.b. Upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały zawarto w art. 31 ust. 1 u.b. stanowiącym, że rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 30 ust. 3 u.b., oraz koszty usuwania i przechowywania statków lub innych obiektów pływających na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie tych statków lub innych obiektów pływających. Zgodnie z art. 31 ust. 6 u.b. opłaty te stanowią dochód własny powiatu.

Co do zasady rację ma skarżący, że skoro art. 31 ust. 1 u.b. stanowi, że wysokość przedmiotowych opłat jest ustalana przy wzięciu pod uwagę kosztów usuwania i przechowywania statków lub innych obiektów pływających, organ - ustalając stawki na poziomie maksymalnym - miał obowiązek w uzasadnieniu uchwały odnieść się do kosztów tych czynności. Powyższy obowiązek musi być jednak możliwy do spełnienia. Nie jest on możliwy do spełnienia, gdy koszty te - rozumiane, jako koszty rzeczywiste, to znaczy mogące być ustalone na podstawie wcześniej poniesionych kosztów za usunięcie obiektu pływającego - nie są możliwe do ustalenia. W związku z corocznym ustalaniem wysokości przedmiotowych opłat, koszty te można ustalić jedynie na podstawie danych z lat ubiegłych (por.: wyroki o sygn. akt I OSK 885/19, I OSK 973/19, I OSK 1612/19 i I OSK 2888/19 - dostępne w CBOSA).

W odpowiedzi na skargę Powiat podniósł zaś, że od dnia wejścia w życie przepisów, na terenie Powiatu nie zaistniała konieczność usunięcia statku lub innego obiektu pływającego, w związku z uwarunkowaniami geograficznymi brak licznych wodnych terenów rekreacyjnych i nie ma podmiotów, które w sposób profesjonalny świadczyłyby usługi holowania i przechowywania statków i innych obiektów pływających. Jedynie w 2014 roku Powiat otrzymał ofertę cenową dla zadania polegającego na usuwaniu i przechowywaniu statków lub innych obiektów pływających, od oferenta prowadzącego działalność poza Powiatem; stawki zaproponowane w ofercie odpowiadały stawkom maksymalnym określonym w obwieszczeniu.

W związku z obowiązkiem zachowania dyscypliny finansów publicznych, nie można od organu wymagać zatem, aby w takiej sytuacji wydatkował publiczne środki na czynności mające na celu ustalenie potencjalnych, a nie rzeczywistych kosztów usunięcia obiektów pływających. Jak już bowiem wyżej wskazano, rzeczywiste koszty to

koszty realnie ponoszone w latach ubiegłych na danym terenie. Oznacza to, że w tym konkretnym przypadku nie było możliwości wzięcia pod uwagę kosztów, o których mowa w art. 31 ust. 1 u.b.

W ocenie Sądu, powyższe należało zaznaczyć w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Brak ten narusza art. 31 ust. 1 u.b., ale nieistotnie, stąd nie skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały. Skarżący nie podważył podanej w odpowiedzi na skargę powyższej informacji, stąd Sąd nie odmawia jej wiarygodności. Istotne jest bowiem, aby organ nadzoru, prokurator czy Sąd miał możliwość skontrolowania wysokości ustalonych opłat w kontekście motywów, jakimi kierował się organ przy ich ustalaniu. Skarżący nie twierdził jednocześnie, że ustalenie maksymalnych opłat nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów czynności, a jedynie, że zaskarżona uchwała nie ma stosownego uzasadnienia w tym zakresie. Stąd też, w ocenie Sądu, przy niekwestionowanym braku możliwości ustalenia rzeczywistych kosztów usunięcia obiektów pływających, brak jednocześnie podstaw do przyjęcia, że wysokość ustalonych opłat jest arbitralna.

Uznając zatem, że zaskarżona uchwała nie narusza istotnie wskazanych w skardze przepisów, Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Kierownik Sekretariatu
Wydziału III

Agata Barthowiak