

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grzegorz Jankowski
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczak-Meder (spr.) Sędzia NSA Stefan Kłosowski
Protokolant	sekretarz sądowy Anita Jałoszyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 listopada 2013 r.

sprawy ze skargi G.EN. Gaz Energia SA w Tarnowie Podgórnym

na uchwałę Rady Gminy Rymań

z dnia 14 lutego 2005 r. nr XXI/142/2005

w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych gminy Rymań

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 ust. 1 i ust. 2,
- II. zasądza od Gminy Rymań na rzecz strony skarżącej G.EN. Gaz Energia SA w Tarnowie Podgórnym kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Skrzetuska-Gajos

UZASADNIENIE

G.EN. Gaz Energia SA z siedzibą w Tarnowie Podgórnym wniosła skargę na uchwałę Rady Gminy Rymań z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych gminy Rymań.

Zarzucając zaskarżonej uchwale naruszenie art. 32 Konstytucji RP, art. 40 ust. 9 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Spółka wniosła o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 1 i 2 skarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Spółka podała, że na terenie gminy Rymań posiada sieć gazociągów, zaś w dniu 24 lipca 2013 r., na wniosek „Gaz Budowa” Spółki z o.o., działającej w imieniu skarżącej, została wydana przez Wójta Gminy Rymań decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego drogi gminnej nr 626, w której to decyzji organ zastosował przepisy zawarte w zaskarżonej uchwale.

Skarżąca zarzucała, że w uchwale z dnia 14 lutego 2005 r. Rada Gminy wprowadziła całkowite zwolnienie z opłat za zajęcie pasa drogowego przez urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, natomiast pozostałe urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z potrzebami zarządzającego drogą, zostały objęte bardzo wysokimi opatami. Wskazała również na uchwały podjęte przez organy stanowiące samorządu terytorialnego w innych gminach (Jastarnia, Kłodawa, Zabierzów), w których przewidziane są znacznie niższe stawki, natomiast zawarte w uchwale Rady Gminy Rymań pozostają również w dysproporcji ze stawkami przewidzianymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Skarżąca stwierdziła również, że uchwała będąca przedmiotem skargi narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania podmiotów przez władze publiczne oraz nie dyskryminowania w życiu gospodarczym. Nadto uchwała ta uprzywilejowała przedsiębiorstwa będące właścicielami urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, przy jednoczesnym braku uzasadnienia dla dokonania różnicowania sytuacji podobnych podmiotów gospodarczych.

Wskazując na dyrektywę 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 czerwca 2003 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 98/30WE, która podkreślała konieczność przejrzystego,

obiektywnego i niedyskryminacyjnego traktowania przedsiębiorstw eksploatujących gazociągi przy ustalaniu kryteriów udzielania zezwoleń na eksploatację, w tym również zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu takiej eksploatacji, skarżąca podniosła, że dyskryminacja w tym przypadku polega na wprowadzeniu całkowitych zwolnień od opłat za zajmowanie pasa drogowego dla właścicieli urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych i wprowadzeniu stosunkowo wysokich opłat, m.in. w stosunku do skarżącej

Skarżąca zarzucała nadto sprzeczność uchwały z przepisami ustawy o drogach publicznych, w tym z treścią art. 40 ust. 9 tej ustawy, który zawiera upoważnienie dla rady do różnicowania wysokości opłaty wg ustalonych w tym przepisie kryteriów, jednakże nie upoważnia do całkowitego zwolnienia z niej.

W ocenie Spółki, wprowadzenie przez Radę Gminy Rymań stosunkowo wysokich stawek opłat za zajęcie pasa drogowego może pośrednio prowadzić do podwyższenia stawki opłaty za gaz dla odbiorców z terenu gminy Rymań.

Skarżąca Spółka uzasadniając interes prawny w zaskarżeniu uchwały wskazała, że wprowadzenie całkowitego zwolnienia z opłat za zajęcie pasa drogowego przez urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne pozbawia skarżącą prawa do równego traktowania podmiotów gospodarczych i narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 32 Konstytucji RP.

Rada Gminy Rymań w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. W ocenie Rady, zaskarżona uchwała nie narusza prawa, albowiem stawki za zajęcie pasa drogowego określone w uchwale nie przekraczają stawek maksymalnych określonych w ustawie o drogach publicznych.

Rada wskazała również, że Wojewoda Zachodniopomorski kontrolując w trybie nadzoru przedmiotową uchwałę nie zakwestionował jej uznając, że jest zgodna z prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Wniesiona skarga okazała się zasadna.

W rozpoznawanej sprawie skarga została złożona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594), zwanej dalej „u.s.g.”, który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Wymogi formalne do wniesienia skargi zostały spełnione, albowiem została poprzedzona wezwaniem skarżącej Spółki do usunięcia naruszenia prawa. Następnie, w przepisany do tego terminie, określonym w art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a”, skarga została wniesiona do Sądu.

Sąd rozpoznając skargę wniesioną na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. ma obowiązek sprawdzić, czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżących, co dawałoby im legitymację do wniesienia skargi. Regulacja przepisu art. 101 u.s.g., oprócz wymagań natury proceduralnej (wezwanie do usunięcia naruszenia prawa), które - co już wyżej Sąd stwierdził - zostały w niniejszej sprawie zachowane, uzależnia skuteczność wniesionej skargi od wykazania legitymacji skargowej, która opiera się na naruszeniu zaskarżoną uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego.

Analizując pojęcie „interesu prawnego” na gruncie orzecznictwa oraz doktryny stwierdzić należy, że legitymację do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi zaistniałe naruszenie własnego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, wynikające z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę.

Pojęcie interesu prawnego odnoszone jest do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków podmiotu skarżącego, wynikających z norm prawa, a zaskarżonym aktem. Interes prawny, rozumiany jako uprawnienia i obowiązki prawne, musi wynikać z normy prawa materialnego, która kształtuje sytuację prawną strony skarżącej. W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że interes ten musi być bezpośredni, konkretny i realny. Interes ten rozumiany musi być jako obiektywna, realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej.

Zdaniem Sądu, zaskarżona uchwała narusza interes prawny strony skarżącej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Poza sporem jest okoliczność posiadania przez skarżącą Spółkę instalacji gazowych ułożonych w pasie drogowym dróg gminnych gminy Rymań, a zaskarżona uchwała stanowiła podstawę prawną dla wymierzenia jej opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego. Niewątpliwie zatem przepis uchwały ustalający wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego ma wpływ na sferę jej obowiązków, determinuje bowiem wydanie wobec niej decyzji określonej treści, nakładającej obowiązek uiszczania opłat w oznaczonej wysokości.

Zauważyć należy, że przepis art. 32 Konstytucji RP określa podstawową w polskim systemie prawnym zasadę równości i stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z kolei w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 220 poz. 1447 z 2010r. ze zm.) podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Przepis art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, zwanej w dalszej części uzasadnienia „ustawą o drogach” stanowi, że za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Z przepisu tego wynika, że zajęcie to związane jest z obowiązkiem odpłatności, której wysokość, stosownie do treści art. 40 ust. 11 ustawy, ustala w drodze decyzji właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

Z przepisu art. 40 ust. 8 ustawy o drogach wynika natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego, z tym że stawki opłat, o których mowa w ust. 4 i 6 nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł. Stawka opłat, zgodnie z art. 40 ust. 9 ustawy podlega różnicowaniu w zależności od:

- 1) kategorii drogi, której pas drogowy zostaje zajęty;
- 2) rodzaju elementu zajętego pasa drogowego;
- 3) procentowej wielkości zajmowanej szerokości jezdni;
- 4) rodzaju zajęcia pasa drogowego;
- 5) rodzaju urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Powołany wyżej przepis art. 40 ust. 9 upoważnia radę gminy do różnicowania opłat w oparciu jednak o kryteria w nim wymienione, jednakże żaden z czynników wymienionych w ustawie nie obejmuje kategorii podmiotu zajmującego pas drogowy. Nie sposób zatem, z delegacji zawartej w art. 40 ust 8 i 9 ustawy o drogach, wyciągnąć wniosek o możliwości stosowania ulg i zwolnień dla określonych podmiotów. Żaden przepis prawa nie daje radzie gminy uprawnienia do zaniechania poboru opłat z uwagi na kryterium przedmiotowe, jakim jest rodzaj umieszczonych w pasie drogowym urządzeń (§ 3 ust. 2 uchwały).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazywano już na niedopuszczalność ustalenia dla opłaty za zajęcie pasa drogowego stawki 0%, równoważnej z zaniechaniem pobierania tej opłaty na terenie gminy, czyli zniesieniem obowiązku nałożonego przez ustawę (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011r. III SA/Wr 818/10 (dostępny na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Skład orzekający poglądy orzecznictwa w tym zakresie w pełni podziela.

Mając na uwadze, że regulacje ustalające opłatę za zajęcie pasa drogowego wskutek umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego mają charakter kompleksowy, a przepisy uchwały wydanej w oparciu o przepis art. 40 ust. 8 ustawy o drogach winny tworzyć system spójny, zbudowany z poszanowaniem konstytucyjnej zasady równości – uwzględniający kryteria zróżnicowania określone w art. 40 ust. 9 tej ustawy, wobec stwierdzenia, że przewidziane w § 3 ust. 2 uchwały zwolnienie od opłat narusza prawo, Sąd doszedł do przekonania, że zasadne jest stwierdzenie nieważności obu zaskarżonych przepisów uchwały, tj. § 3 ust. 1 i 2. Umożliwi to Radzie Gminy w Rymaniu dokonanie regulacji w zakresie omawianych opłat, przy zachowaniu zasad wynikających z powołanych wyżej przepisów ustawy o drogach, w szczególności art. 40 ust. 9 i konstytucyjnej zasady równości.

Dodać również należy, że pomimo tego, że skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 1 i 2 uchwały, Sąd stwierdził nieważność § 3 ust. 1 i 2, co jest zgodne z systematyką zaskarżonego aktu prawnego, który takiego podziału jednostek redakcyjnych, jak to podała skarżąca, nie zawiera. Z uzasadnienia skargi wynika jednak, że zarzuty w niej zawarte dotyczą § 3 ust. 1 i 2 uchwały.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził nieważność § 3 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały (pkt I wyroku) na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

O kosztach postępowania w pkt II orzeczono zgodnie z art. 200 powołanej ustawy w zw. z art. 205 § 2 i z § 14 ust 2 pkt 1 lit c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 103, poz. 1349 ze zm.).



Na oryginale właściwy/wę podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Skrzetuska-Gajos