



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn  
POWIAT BOCHENSKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień  
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski  
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki  
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski  
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Marek Pławiak  
POWIAT NOWOSĄDECKI

## KOMISJA REWIZYJNA

### PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

### Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

### CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski  
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek  
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWALSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0531/82/16

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2015 roku

Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności  
i Nowoczesnych Technologii Sejm RP

W nawiązaniu do ustaleń poczynionych na posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, które odbyło się 12 kwietnia br., w załączeniu przekazuję pakiet poprawek Związku Powiatów Polskich do przesłanego sprawozdania z prac podkomisji. Pragnę przypomnieć, że treść merytoryczna proponowanych poprawek była uzgodniona ze stroną rządową na etapie prac w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn

## Poprawka 1

### Wersja 1

Dodanie w projekcie po art. 20:

„art. 20a. 1. Minister właściwy do spraw cyfryzacji po raz pierwszy w roku 2017 za rok 2016, a następnie nie rzadziej niż raz na 2 lata dokonuje analizy skutków uchwalenia niniejszej ustawy, w szczególności oceny w jaki sposób niniejsza ustawa:

- 1) przyczynia się do redukcji kosztów realizacji szybkich sieci telekomunikacyjnych;
- 2) wpływa na dochody jednostek samorządu terytorialnego, w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- 3) pociąga za sobą dodatkowe koszty realizacji zadań publicznych.

2. Analiza, o której mowa w ust. 1, zawiera również rekomendacje co do zmian prawa, jeżeli jednym ze skutków wskazanych w analizie będzie spadek dochodów lub wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

3. Minister właściwy ds. cyfryzacji przedkłada do wiadomości analizę, o której mowa w ust. 1 Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego."

### Wersja 2

#### I.

Dodanie w art. 1 projektu zmiany 21 - w zmienianej ustawie z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 880 z późn. zm.) dodanie nowego art. 83a w brzmieniu jak poniżej:

„art. 83a 1. Minister właściwy do spraw cyfryzacji po raz pierwszy w roku 2017 za rok 2016, a następnie nie rzadziej niż raz na 2 lata dokonuje analizy skutków zmiany niniejszej ustawy dokonanej ustawą z dnia..... o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. ....), w szczególności oceny w jaki sposób ustawa zmieniająca:

- 1) przyczynia się do redukcji kosztów realizacji szybkich sieci telekomunikacyjnych;
- 2) wpływa na dochody jednostek samorządu terytorialnego, w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- 3) pociąga za sobą dodatkowe koszty realizacji zadań publicznych.

2. Analiza, o której mowa w ust. 1, zawiera również rekomendacje co do zmian prawa, jeżeli jednym ze skutków wskazanych w analizie będzie spadek dochodów lub wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

3. Minister właściwy ds. cyfryzacji przedkłada do wiadomości analizę, o której mowa w ust. 1, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego."

#### II.

## Poprawka 2

Proponujemy, aby w art. 1 pkt 18 projektu, w dodawanym art. 36f zmienianej ustawy z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 roku, poz. 880 z późn. zm.):

- wykreślić ust. 3;
- ust. 4 z projektu nadać numer 3;
- dodać ust. 4 i 5 w następującym brzmieniu:

„4. Koszty postępowania, o którym mowa w ust. 1, obciążają:

- 1) w przypadku wydania przez starostę decyzji zobowiązującej operatora sieci do udostępnienia informacji, o których mowa w art. 36e ust. 1 i 2 - operatora sieci,
  - 2) w przypadku wydania przez starostę decyzji o braku obowiązku operatora sieci do udostępnienia informacji, o których mowa w art. 36e ust. 1 i 2 – wnioskującego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego,
  - 3) w przypadku wydania przez starostę decyzji częściowo zobowiązującej operatora sieci do udostępnienia informacji, o których mowa w art. 36e ust. 1 i 2 – operatora sieci i wnioskującego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego proporcjonalnie.
5. Wymierzenie kosztów odbywa się w trybie działu IX ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 60.30.168 z późn. zm.).”

## Uzasadnienie poprawki

Zgodnie z ustaleniem przyjętym w toku prac Zespołu ds. Społeczeństwa Informacyjnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w projekcie miał zostać umieszczony przepis umożliwiający obciążenie pełnymi kosztami postępowania tę stronę, której stanowisko w sporze zostanie uznane za niezasadne. Uzgodnione rozwiązanie miało nie tylko zapewnić środki na pokrycie kosztów rozstrzygnięcia sporu, lecz przede wszystkim skłonić operatorów sieci i przedsiębiorców telekomunikacyjnych do sprawnego wyjaśniania nieporozumień bez angażowania organów administracji publicznej.

Zaproponowane przez projektodawców brzmienie art. 36f ust. 3 projektu ogranicza się do rozstrzygnięcia, iż w decyzji rozstrzygającej spór między przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a operatorem sieci rozstrzyga się o kosztach postępowania (zd. 1) i wskazania, że wymierzenie kosztów odbywa się w trybie działu IX Kodeksu postępowania administracyjnego (zd. 2).

Przywołane tutaj zdanie 1 jest jedynie *lex specialis* w stosunku do art. 264 Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazującego że wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia ustala się w odrębnym postanowieniu. **Cały czas będzie natomiast miał zastosowanie art. 262 §1 KPA, który przesądza, że stroną obciążają tylko dwie kategorie kosztów postępowania:**

- 1) koszty wynikłe z **winy strony**. Przeważająca większość doktryny przesłankę tę odnosi do kwestii związanych z przebiegiem postępowania. Dla porządku zaznaczyć jednak należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1269/11 zajął stanowisko odmienne wskazując, iż „Zasadniczą (relewantną) przesłanką decydującą o obciążeniu strony kosztami postępowania administracyjnego jest: "wina strony". Idzie tu o "winę" rozumianą tak materialnie, jak i formalnie. Ustalenie winy strony powinno być oceniane także w kontekście całej materii będącej przedmiotem postępowania

### **Poprawka 3**

#### **Wersja 1**

Proponujemy, aby dodawany w art. 2 pkt 1 lit. b projektu art. 39 ust. 3aa ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 roku, poz. 460 z późn. zm.) otrzymał brzmienie:

„3aa. W przypadku gdy decyzja, o której mowa w ust. 3, dotyczy lokalizacji w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej, w decyzji tej można określić, że w okresie 4 lat od jej wydania planowania jest budowa, przebudowa lub remont odcinka drogi, którego dotyczy decyzja, o ile wynika to wprost z uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, programu wieloletniego wydanego na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 lub 2 albo z innego dokumentu potwierdzającego planowanie budowy, przebudowy lub remontu drogi.”

#### **Wersja 2**

Proponujemy, aby dodawany w art. 2 pkt 1 lit. b projektu art. 39 ust. 3aa ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 roku, poz. 460 z późn. zm.) otrzymał brzmienie:

„3aa. W przypadku gdy decyzja, o której mowa w ust. 3, dotyczy lokalizacji w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej, w decyzji tej można określić, że w okresie 4 lat od jej wydania planowania jest budowa, przebudowa lub remont odcinka drogi, którego dotyczy decyzja, o ile wynika to wprost z uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, programu wieloletniego wydanego na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 lub 2, wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, prawomocnego pozwolenia na budowę drogi, prawomocnej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gminnego programu rewitalizacji lub miejscowego planu rewitalizacji.”

### **Uzasadnienie poprawki**

W odniesieniu do wskazanego przepisu zgłaszaliśmy wątpliwości w zakresie:

1. obligatoryjności zawarcia w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego informacji o planowanej budowie, przebudowie lub remoncie drogi. W ocenie ZPP powinien to być element fakultatywny. Jeżeli bowiem z dokumentów wskazanych w przepisie będzie wynikało planowanie budowy, przebudowy lub remont drogi, to niezamieszczenie tego „planowania” w decyzji będzie oznaczało, że decyzja pozbawiona tego elementu będzie decyzją wadliwą; w skrajnym przypadku będzie nawet mogła zostać stwierdzona jej nieważność – o ile pominięcie informacji o planowanej inwestycji zostanie uznane za rażące naruszenie prawa (jest to możliwe w przypadku przyjęcia klasycznej teorii rażącego naruszenia prawa),

2. zamkniętego, niepełnego katalogu dokumentów stanowiących podstawę przekazania informacji o planowanej budowie, przebudowie lub remoncie drogi. O ile zatem nie negujemy samej istoty merytorycznej zaproponowanego rozwiązania to zaznaczymy, że wskazany katalog dokumentów jest zbyt wąski. Przyjęta konstrukcja przepisu stawia na straconej pozycji JST, które nawet posiadając udokumentowane plany inwestycyjne (w postaci strategii rozwoju powiatu, strategii rozwoju gminy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gminnego programu rewitalizacji, miejscowego planu rewitalizacji) nie są w stanie zawrzeć w zezwoleniu informacji o planowanym przedsięwzięciu.

administracyjnego, nie ograniczając się wyłącznie do kwestii formalnych związanych z tokiem postępowania.” Trudno jednak uznać, że wyrok ten prezentuje linię orzecniczą; zapadł zresztą na kanwie specyficznego stanu faktycznego – zawinionej zmiany stosunków wodnych na gruncie pociągającej za sobą konieczność sporządzenia opinii biegłego hydrologa. Rozstrzygnięcie sądu przesądziło o możliwości obciążenia strony kosztami sporządzenia opinii, ale już nie kosztami postępowania jako takiego;

- 2) koszty poniesione **w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowania**. Jak wskazuje orzecznictwo „zasadą jest, iż koszty postępowania administracyjnego ponosi organ - w takich granicach, w jakich wypełnia swoje ustawowe obowiązki. Dopiero uznanie, iż dane koszty nie zostały poniesione wskutek wypełniania przez organ jego ustawowych obowiązków, pozwala na podjęcie rozważań, czy koszty te zostały poniesione «w interesie» lub «na żądanie» strony postępowania. Tylko w przypadku ustalenia, że także któraś z tych przesłanek zachodzi - możliwe jest obciążenie kosztami postępowania strony” (wyrok WSA w Krakowie z 6 września 2013 r., II SA/Kr 714/13). Skoro rozstrzygnięcie sporu między przedsiębiorcą telekomunikacyjnym i operatorem sieci jest obowiązkiem wskazanego w ustawie organu, to ta przesłanka nie będzie miała zastosowania.

Doktryna wskazuje przy tym, że przesłanki zawarte w art. 262 §1 KPA muszą być interpretowane zawężająco.

**Oznacza to że bezpośrednio na podstawie przepisów KPA nie ma możliwości obciążenia stron, których spór jest rozstrzygany, pełnymi kosztami postępowania. Zmiana tych zasad wymaga wyraźnego przepisu prawa.** Przykładem takiego przepisu może być art. 5 ust. 13 ustawy z dnia 29 listopada 2000 roku wskazujący, że koszty postępowania (bez dookreślenia – a zatem pełne) ponosi jednostka organizacyjna, której cofnięto zezwolenie. Przepis o analogicznej strukturze został z naszej strony zaproponowany – wskazuje on bowiem, na kim spoczywają koszty postępowania (pełne) w zależności od sposobu rozstrzygnięcia sporu.

Oczywiście nie zgłaszamy zastrzeżeń co do rozszerzenia zaproponowanego rozwiązania również na wojewodów.

Dodanie w art. 2 projektu zmiany 3 - w zmienianej ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.) dodanie nowego art. 52a w brzmieniu jak poniżej:

„art. 52a 1. Minister właściwy do spraw cyfryzacji po raz pierwszy w roku 2017 za rok 2016, a następnie nie rzadziej niż raz na 2 lata dokonuje analizy skutków zmiany niniejszej ustawy dokonanej ustawą z dnia..... o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. ....), w szczególności oceny w jaki sposób ustawa zmieniająca:

- 1) przyczynia się do redukcji kosztów realizacji szybkich sieci telekomunikacyjnych;
- 2) wpływa na dochody jednostek samorządu terytorialnego, w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- 3) pociąga za sobą dodatkowe koszty realizacji zadań publicznych.

2. Analiza, o której mowa w ust. 1, zawiera również rekomendacje co do zmian prawa, jeżeli jednym ze skutków wskazanych w analizie będzie spadek dochodów lub wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

3. Minister właściwy ds. cyfryzacji przedkłada do wiadomości analizę, o której mowa w ust. 1, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego."

III.

Dodanie do projektu w art. 3 punktu 8a - w zmienianej ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 roku, poz. 520 z późn. zm.) dodanie nowego art.53c w brzmieniu jak poniżej:

„art. 52a 1. Minister właściwy do spraw cyfryzacji po raz pierwszy w roku 2017 za rok 2016, a następnie nie rzadziej niż raz na 2 lata dokonuje analizy skutków zmiany niniejszej ustawy dokonanej ustawą z dnia..... o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. ....), w szczególności oceny w jaki sposób ustawa zmieniająca:

- 1) przyczynia się do redukcji kosztów realizacji szybkich sieci telekomunikacyjnych;
- 2) wpływa na dochody jednostek samorządu terytorialnego, w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych;
- 3) pociąga za sobą dodatkowe koszty realizacji zadań publicznych.

2. Analiza, o której mowa w ust. 1, zawiera również rekomendacje co do zmian prawa, jeżeli jednym ze skutków wskazanych w analizie będzie spadek dochodów lub wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

3. Minister właściwy ds. cyfryzacji przedkłada do wiadomości analizę, o której mowa w ust. 1, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego."

#### **Uzasadnienie poprawki**

Przedłożona poprawka zobowiązuje Ministra Cyfryzacji do monitorowania skutków wejścia w życie projektu w zakresie spodziewanych przez projektodawców (co znajduje odzwierciedlenie w Ocenie Skutków Regulacji) negatywnych konsekwencji dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zauważyć należy, że projekt zawiera rozwiązania, które w istotny sposób uszczuplą budżety samorządów (w tym już uchwalone budżety zaplanowane na rok 2016), a w konsekwencji zmuszą jednostki samorządu terytorialnego do współfinansowania realizacji sieci szerokopasmowych ze środków własnych. Projektodawcy jednoznacznie wskazują, że skutkiem wejścia w życie wyżej

wymienionych aktów prawnych będzie znaczny wzrost ilości obowiązków po stronie zarządców dróg, jednostek samorządu terytorialnego oraz starostów. Ponadto, jak wskazano w OSR, wdrożenie proponowanych zmian dotyczących naliczania i pobierania opłat należnych JST niewątpliwie będzie miało negatywny wpływ na sektor finansów JST.

Wobec braku podjęcia przez autorów projektu jakiegokolwiek próby oszacowania kosztów jakie poniosą samorządy w związku z obowiązywaniem ustawy w zaprezentowanym kształcie (stwierdzono, że wysokość kosztów, jakie poniosą samorządy „nie jest możliwa do określenia”), proponujemy wprowadzenie do projektu ustawy zapisu, który stanowiłby częściową chociaż gwarancję pochylenia się nad sytuacją samorządów w związku z wejściem w życie ustawy.

Z uwagi na podnoszone przez stronę rządową wątpliwości legislacyjne, proponujemy dwie wersje wprowadzenia rekomendowanych zapisów do zastosowania przez Wysokie Komisje alternatywnie. Pierwsza propozycja opiera się na wprowadzeniu odpowiedniego zapisu do projektu ustawy zmieniającej. Druga wersja dotyczy dodania odpowiednich postanowień do tekstów ustaw zmienianych. Na marginesie warto zaznaczyć, że podobne postanowienia w modelu zaproponowanym przez ZPP w wersji drugiej funkcjonują w porządku prawnym (np. ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej).