Zgubna moc precedensu

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 25, kwiecień 2021 23:52
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1371

Przywileje przyznawane określonym podmiotom w imię szczytnych celów bardzo szybko mogą stać się pretekstem do ich niekontrolowanego rozszerzenia na inne przypadki – nie przynoszące żadnych społecznych korzyści. Niestety prawodawca o tym najpierw zapomina, a potem zwykle nie jest w stanie dostatecznie szybko zareagować – bo musiałby się narazić silnym grupom interesu.

Parę lat temu bardzo żywa w środowisku samorządowym była dyskusja związana z wysokością opłat za zajęcie pasa drogowego na potrzeby infrastruktury telekomunikacyjnej. Podmioty odpowiedzialne za nią – w tym i władze niektórych województw – twierdziły, że przyjęte ówcześnie stawki przez zarządców dróg powiatowych i gminnych uniemożliwiają finansowe dopięcie inwestycji np. w regionalne sieci szerokopasmowe na peryferyjnie położonych obszarach wiejskich. Po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych opowiedziała się administracja rządowa, która ostatecznie doprowadziła do uchwalenia przepisów wprowadzających arbitralnie ulgi w opłatach. W imię zapewniania dostępu do Internetu całej Polsce.

Przedstawiciele Związku Powiatów Polskich przestrzegali wówczas, że może to bardzo szybko doprowadzić nie tylko do uregulowania spraw na przyszłość, lecz również do podważania opłat nałożonych na już istniejącą infrastrukturę – również w miejscach, gdzie jest ona dochodowa. Chociażby w centrach wielkich miast. Nie należy się przy tym oszukiwać – wynikające z takiego obrotu sprawy oszczędności dla przedsiębiorców niekoniecznie posłużą do obniżenia rachunków opłacanych przez klientów. Znacznie prawdopodobniejsze będzie podniesienie marży zysku, przynajmniej w krótkiej perspektywie czasu. W reakcji na te obawy do ustawy zostały wprowadzone rozwiązania, które w ocenie legislatorów rządowych miały przeciwdziałać podważaniu dotychczas ustalonych opłat.

Może się okazać, że ocena ta była zbyt optymistyczna. Wywalczenie obniżenia stawek dla całości infrastruktury telekomunikacyjnej jest związane ze zbyt wielkimi zyskami, by nie pracowały nad tym kancelarie przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Właśnie w ostatnim czasie rozpoczęły testowanie jednej z potencjalnych metod – opartych na zastosowaniu ogólnych przepisów postępowania administracyjnego. Niekoniecznie jest to przekonujące, ale może się okazać skuteczne. Dlaczego? O ile zarządcy dróg odmówią zmiany decyzji odnośnie wysokości opłat, to trafia ona później do organu II instancji. A z działaniem tych organów w odniesieniu do organów samorządowych działających jako organ I instancji jest bardzo duży problem. W przypadku decyzji, które rozstrzygają o niepieniężnych prawach i obowiązkach strony rozstrzygnięcie organu II instancji pozostaje zwykle bez większego wpływu na określoną gminę, czy powiat. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy decyzja dotyczy obowiązków finansowych strony wobec jednostki samorządu terytorialnego. Wydanie decyzji po myśli strony uderza wtedy bezpośrednio w budżet gminy, czy powiatu. Jednostki te w świetle obecnego orzecznictwa nie mają one prawa wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Jest zatem tylko kwestią czasu, gdy w którejś ze spraw zostanie wydane rozstrzygnięcie korzystne dla przedsiębiorców – a wtedy zostanie ono potraktowane jako precedens na potrzeby kolejnych rozstrzygnięć również dla przedsiębiorców korzystnych.

W ten sposób dwa precedensy – legislacyjny i orzeczniczy – mogą się przyczynić do poważnego nadszarpnięcia budżetów JST w zakresie dochodów za zajęcie pasa drogowego pod sieci telekomunikacyjne. Na tym może się nie skończyć. Jak w przypadku każdego precedensu bardzo szybko poszerza się grono zainteresowanych uzyskaniem analogicznych rozstrzygnięć. Operator sieci gazowej już zdążył zaproponować dla siebie analogiczne rozwiązania jak te wprowadzone dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Najwyraźniej przypadkiem przepis sformułował jednak w taki sposób, że jego zastosowanie nie ograniczyłoby się do sieci gazowych, lecz objęło również np. wszystkie sieci

Phoca PDF

energetyczne. Przychylenie się do takiej propozycji oznaczałoby najpierw preferencje dla wszystkich nowych sieci – nawet budowanych w intensywnej zabudowie miejskiej – a potem na drodze precedensu orzeczniczego również zmniejszenie opłat za wszystkie dotychczas wybudowane elementy sieci.

Prawodawcę to pewnie nie obejdzie zbytnio – bo główne koszty poniosą jednostki samorządu terytorialnego. Te same, które w związku z wadliwą konstrukcją systemu opłat adiacenckich nie są w stanie uzyskać dochodów na pokrycie konsekwencji urbanizacji poszczególnych terenów, a jednocześnie za nabycie terenu pod drogi publiczne muszą płacić często tyle samo co za tereny przeznaczone pod budownictwo. Oczywiście można i tak konstruować prawo. Tyle tylko że jednostka samorządu terytorialnego, to my wszyscy. Zatem preferencje dla niektórych, to w rzeczywistości ponoszenie kosztów przez nas wszystkich. Indywidualizacja korzyści, a uspołecznienie kosztów. Warto by prawodawca o tym pamiętał tworząc kolejne wyłomy w systemie.

Phoca PDF