

**UCHWAŁA NR LVIII/367/2023
RADY MIEJSKIEJ W SŁAWNIE**

z dnia 28 listopada 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta Sławno

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 775 ze zm.) Rada Miejska w Sławnie uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdza się, że skarga z 18 października 2023r. wniesiona na działalność Burmistrza Miasta Sławno w sprawie nienależytego wykonywania zadań oraz naruszenia lokalnego prawa jest bezzasadna.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia oraz pouczenie o treści art. 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 775 ze zm.) zawiera uzasadnienie do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej w Sławnie, zobowiązując ją do poinformowania skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej w Sławnie

Marzena Łużyńska

UZASADNIENIE

19 października 2023r. do biura Rady Miejskiej w Sławnie wpłynęła skarga na działalność Burmistrza Miasta Sławno w sprawie nienależytego wykonywania zadań oraz naruszenia lokalnego prawa. Skarżący zarzucił w szczególności naruszenie:

- art. 40 ustawy o drogach publicznych poprzez jego niezastosowanie, mimo, że zakres badanej sprawy podlega dyspozycji tego przepisu,
- art. 132 § 5 Ustawy Kodeks Wyborczy w zw. z art. 107 i 77 KPA poprzez nieprzeprowadzenie analizy wszystkich okoliczności sprawy, w tym uregulowań jakim podlegają komitety wyborcze partii politycznych i tym samym nieustalenie wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy,
- Uchwały nr XVIII/111/2020 Rady Miejskiej w Sławnie w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych z dnia 31 stycznia 2020 r. (Dz.Urz.Woj.Zach. z 2020 r. poz. 1072) poprzez nienaliczanie opłat za umieszczenie reklam wyborczych w pasie drogowym dróg publicznych zarządzanych przez Miasto Sławno, co stanowiło działanie na niekorzyść Miasta oraz utratę przychodu w wysokości 7182,10 zł z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego organem właściwym do rozpatrywania skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza jest rada gminy. Przedmiotowa skarga została skierowana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Sławnie celem jej rozpatrzenia oraz przygotowania i przekazania Przewodniczącej Rady Miejskiej w Sławnie projektu uchwały w sprawie jej rozpatrzenia.

Skarga była analizowana na posiedzeniu Komisji 6 listopada 2023r. Komisja, w toku prac, wysłuchała wyjaśnień radcy prawnego Urzędu Miejskiego w Sławnie, a także otrzymała pisemne stanowisko i wyjaśnienia Burmistrza Miasta Sławno - pismo z 31 października 2023r. (GKI.0003.1.15.2023), z którego wynika, że w latach ubiegłych tutejszy urząd prowadził postępowanie, którego przedmiotem było nałożenie kary pieniężnej na podmiot, który zdaniem zarządcy zajął pas drogowy bez wymaganego zezwolenia, umieszczając w nim reklamę. Postępowanie to znalazło rozstrzygnięcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 maja 2018 r. (sygn. akt II SA/Sz 34/18). WSA w Szczecinie wyrokiem tym uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Miasta Sławno w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego. W uzasadnieniu do wyroku WSA stwierdził:

„(...) Tymczasem Skarżący zakwestionował powyższe stanowisko wywodząc, że materiały te były plakatami wyborczymi, a tym samym nie podlegały reżimowi u.d.p.

Zdaniem Sądu, rację w tym sporze należy przyznać Skarżącemu.

11. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym przez WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt III SA/Kr 669/12, orzeczenie dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl), że "z przepisów art. 109 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego wynika definicja materiału wyborczego jako

upublicznionego i utrwalonego przekazu informacji mającego związek z zarządzonymi wyborami; pochodzącego od komitetu wyborczego wyraźnie oznaczonego w tym materiale. Kodeks wyborczy do materiałów wyborczych m.in. zalicza wprost, wyrażeniem "w szczególności", plakaty, ulotki i hasła (art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego). W świetle powyższej regulacji plakat wyborczy, spełniający cechy materiału wyborczego w rozumieniu art. 109 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, nie jest reklamą w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych i jego umieszczenie w pasie drogi nie podlega dyspozycji przepisu art. 40 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 3 tej ustawy".

Zasady umieszczania plakatów i haseł wyborczych reguluje wprost art. 110 Kodeksu wyborczego przewidując nakaz takiego rozmieszczenia materiałów wyborczych i własnych urzędzeń ogłoszeniowych, aby odbywały się one z poszanowaniem prawa własności lub uprawnień zarządcy obiektów (tj. za zgodą właściciela lub zarządcy), były zgodne z przepisami porządkowymi oraz zapewniały bezpieczeństwo dla osób i mienia obywateli. A zatem ten przepis, a nie art. 40 ust. 1 u.d.p., znajduje zastosowanie do prezentowania materiałów wyborczych.

12. W kontekście powyższych rozważań stwierdzić należy, że istotne znaczenie dla sprawy ma kwestia dokonania właściwej kwalifikacji umieszczonego na przyczepie materiału.

Według Sądu analiza akt sprawy jednoznacznie dowodzi, że wbrew twierdzeniom Organów materiał ten nie stanowił reklamy w rozumieniu w art. 4 pkt 23 u.d.p., lecz materiał wyborczy, o którym mowa w art. 109 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego.

Przy czym charakter jak i waga stwierdzonego naruszenia czyni bezprzedmiotowym odnoszenie się do pozostałych zarzutów skargi. (...)"

Wyrok ten wydany został już po wyrokach wskazanych w skardze, zatem należy traktować go jako najbardziej aktualny. Ponadto dotyczył bezpośrednio sprawy prowadzonej w tutejszym urzędzie, zatem należało się do niego dostosować i przy udzielaniu zgody na umieszczanie materiałów wyborczych nie stosować przepisów zawartych w ustawie o drogach publicznych, ale kierować się zapisami zawartymi w art. 110 § 1 ustawy Kodeks Wyborczy. W dodatku polskie prawo nie definiuje, który wyrok ma wiążącą moc prawną.

Z treści przytoczonego wyżej przepisu wyraźnie wynika, że ustawodawca w art. 110 § 1 precyzyjnie określił zasady umieszczania plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych, wskazując, że można je w tych miejscach umieszczać po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia. Jak wskazuje WSA: ustawodawca świadomie w odróżnieniu od użytego w ustawie o drogach publicznych pojęcia "zezwoenia" użył w Kodeksie wyborczym pojęcia "zgody" nie określając przy tym żadnej formy szczególnej, w jakiej miałyby być ta zgoda udzielona, **co z kolei oznacza, że brak jest podstawy prawnej do przyjęcia, że powinna być udzielona w formie decyzji administracyjnej.**

Jak wynika z powyższego, regulacje zawarte w art. 110 Kodeksu wyborczego, w takim zakresie w jakim dotyczą umieszczania plakatów i haseł wyborczych w obszarze pasa drogi publicznej, pokrywają

się z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który do zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem lub utrzymaniem dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi. **W odróżnieniu do Kodeksu wyborczego, w tym wypadku ustawodawca wprost wymaga, aby takie zezwolenie na zajęcie pasa drogowego przybrało formę decyzji administracyjnej.**

Na szczególnie charakter unormowań zawartych w Kodeksie wyborczym względem ustawy o drogach publicznych wskazuje także **odmienne uregulowanie sankcji przewidzianych za naruszenie obowiązku uzyskania zgody zarządcy**. Zgodnie z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, w razie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi wymierza się w drodze decyzji administracyjnej **karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty za zajęcie pasa**, zaś zgodnie z art. 495 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia, **stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny.**

W dalszej części skarżący wskazuje nieprzeprowadzenie analizy wszystkich okoliczności sprawy, w tym uregulowań jakim podlegają komitety wyborcze partii politycznych i tym samym nieustalenie wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy, przywołując przy tym art. 132 § 5 ustawy Kodeks wyborczy w zw. z art. 107 i 77 KPA.

Art. 132 § 5 wskazuje, że komitetom wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z pewnymi wyjątkami. Z kolei ustawodawca w art. 110 wyraźnie zezwolił na umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych. Należy z tego wnosić, że wyrażenie zgody na takie umieszczenie nie jest równoznaczne z darowaniem korzyści majątkowych o jakich mowa w art. 132 § 5. Ponadto, to komitety wyborcze zobowiązane są do powstrzymania się od przyjmowania takich korzyści, a zgodnie z art. 160 § 1 ustawy Kodeks wyborczy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego należy do zadań Państwowej Komisji Wyborczej a nie jednostek samorządowych, które nie posiadają do tego kompetencji.

Mając obie powyższe kwestie na uwadze, nie mogły zostać również naruszone przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż prowadzenie postępowania administracyjnego nie było w tym przypadku konieczne, ponieważ wyrażenie zgody na umieszczenie materiałów wyborczych może być udzielona w każdej formie, o ile spełnia kryteria pozwalające uznać ją za „oświadczenie woli” w rozumieniu art. 61-64 Kodeksu cywilnego.

W takim razie nie mogło także dojść do naruszenia prawa lokalnego, tj. Uchwały nr XVIII/111/2020 Rady Miejskiej w Sławnie w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych z dnia 31 stycznia 2020 r. poprzez nienaliczenie opłat za umieszczenie reklam wyborczych w pasie drogowym dróg publicznych, gdyż stawki ustalone w tej uchwale stosowane są jedynie przy postępowaniach

administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy o drogach publicznych, a w tym przypadku zastosowany został art. 110 ustawy Kodeks Wyborczy.

Na marginesie można dodać, że nie wszystkie materiały wyborcze znajdowały się w pasach drogowych. Znaczna ich część znajdowała się poza nimi.

Natomiast dołączona przez skarżącego opinia prawna nie stanowi wykładni prawa.

Wobec powyższego Komisja Skarg, Wniosków i Petycji opiniuje uznanie skargi na Burmistrza Miasta Sławno w sprawie nienależytego wykonywania zadań oraz naruszenia lokalnego prawa za bezzasadną.

Pouczenie: W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego (art. 239 kpa).