

**Kodeks dobrych praktyk**  
**w procesach inwestycyjnych związanych z budową sieci NGA**  
**w drogach publicznych**

Z informacji docierających do Ministerstwa Cyfryzacji a także z analizy licznego orzecznictwa, wynika, że w wielu przypadkach bariery w procesie inwestycyjnym nie wynikają z niewłaściwie skonstruowanych norm prawnych, lecz mają swoje źródło w ich stosowaniu przez podmioty będące adresatami tych norm. Zamieszczone w Kodeksie wskazówki mają na celu przedstawienie intencji ustawodawcy, które powinny być uwzględniane w procesie wykładni prawa.

W wielu przypadkach problem wadliwego stosowania prawa nie jest wynikiem złej woli danego organu, lecz wynika z wysokiego stopnia zawilości problematyki związanej z prowadzeniem procesów inwestycyjnych w telekomunikacji lub braku odpowiedniej wiedzy technicznej niezbędnej do prawidłowego zastosowania normy prawnej.

Do Ministerstwa Cyfryzacji docierają liczne sygnały o problemach występujących w procesach inwestycyjnych. W celu usunięcia tych przeszkód Ministerstwo Cyfryzacji dąży do modyfikacji przepisów prawa, jeżeli dana bariera wynika z niewłaściwie skonstruowanych norm prawnych. Jednakże w tych przypadkach, w których przepisy prawa pozwalają na wykładnię proinwestycyjną i nie wymagają zmiany, możliwości wpływu Ministerstwa Cyfryzacji na praktykę stosowania prawa są ograniczone. Kazyistyczne regulacje są niezgodne z zasadami stanowienia prawa i nierzadko mogą przynieść skutek odwrotny do zamierzonego, prowadząc do nadmiernego nagromadzenia norm prawnych i – wbrew intencjom ustawodawcy – ich jeszcze większej niejasności.

Z powyższych powodów, Ministerstwo Cyfryzacji dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa m.in. poprzez wydanie niniejszego Kodeksu, który w oparciu o różne źródła, w tym orzecznictwo sądowe, decyzje organów administracji, inne stanowiska organów stosujących prawo lub umowy, przedstawia propozycję dobrych praktyk w procesach inwestycyjnych związanych z budową szybkich sieci szerokopasmowych (Sieci NGA).

Stosowanie przedstawionych w Kodeksie wskazówek zapewni zgodność z prawem działań podmiotów stosujących prawo, a jednocześnie przyczyni się do zmniejszenia barier inwestycyjnych, zwiększenia stabilności i przewidywalności procesu inwestycyjnego oraz obniżenia kosztów realizowanych inwestycji. W dalszej konsekwencji można oczekiwać zwiększenia pokrycia kraju nowoczesnymi i szybkimi sieciami telekomunikacyjnymi, większego dostępu obywateli do e-administracji, e-zdrowia, e-pracy czy innych nowoczesnych usług i rozwiązań mając wpływ na rozwój lokalnych społeczności, gospodarki czy nawet na demografię.

Zalecamy przyjęcie dobrych praktyk, ufając, że przyczynią się one do stworzenia administracji otwartej na rozwój i nowoczesne technologie.

## § 1. Słownik pojęć

Pojęcia użyte w Kodeksie oznaczają:

- 1) **Inwestor** – podmiot realizujący inwestycje polegające na budowie Sieci NGA z wykorzystaniem środków publicznych lub prywatnych;
- 2) **Kodeks** – niniejszy Kodeks dobrych praktyk w procesach inwestycyjnych związanych z budową Sieci NGA;
- 3) **Operator sieci** – przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot wykonujący zadania z zakresu użyteczności publicznej, w tym jednostka samorządu terytorialnego;
- 4) **Sieć NGA** – publiczna sieć telekomunikacyjna w rozumieniu Prawa telekomunikacyjnego umożliwiająca świadczenie usługi dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s;
- 5) **Ustawa o drogach publicznych** – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, z późn. zm.);
- 6) **Megaustawa** – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2062, z późn. zm.);
- 7) **Zarządca drogi** – zarządca drogi, o którym mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.).

## § 2. Sytuowanie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym

1. Drogi publiczne, jako domena publiczna o charakterze infrastrukturalnym, **powinny być zasadniczym miejscem dla lokalizowania i efektywnego przeprowadzania sieci światłowodowych**. Inwestycje tego typu powinny być realizowane w pasach drogowych przy zminimalizowaniu warunków formalnych i finansowych. Jest to jednocześnie kluczowe w kontekście wdrażania sieci 5G i inteligentnych systemów transportowych.
2. Na organach administracji publicznej, zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, spoczywa **konieczność uwzględnienia interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli przy rozpatrywaniu spraw oraz sprawne prowadzenie postępowań, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia ich złożoności**. Postępowania należy także prowadzić w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie powinny odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.
3. **Nieuzasadnione jest stawianie nadmiernych wymagań przez zarządców dróg** odnośnie warunków lokalizacji infrastruktury w pasie drogowym, które faktycznie ograniczają inwestorów, pomimo funkcjonowania w systemie prawnym przepisów korzystnych dla prowadzenia takich inwestycji
4. **Odmowa udzielenia zgody na umieszczanie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym jest możliwa wyłącznie w szczególnych przypadkach**. Zarządca drogi w każdym wypadku odmowy wydania zezwolenia na lokalizację infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym musi wyczerpująco uzasadnić zajęte stanowisko. Lakoniczne stwierdzenia uniemożliwiają bowiem dokonanie

prawidłowej kontroli decyzji, w przypadku jej ewentualnego zaskarżenia przez inwestora. Ponadto, nieprawidłowe wyjaśnienie stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy oraz niewłaściwe uzasadnienie decyzji stanowi naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego i jest przesłanką do uchylecia przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji.

5. Warunki umieszczania infrastruktury w pasie drogowym powinny być **adekwatne do stanu drogi oraz planowanego zakresu robót w pasie drogowym**.
6. Samorządy **powinny dążyć do budowy jak największej liczby kanałów technologicznych**, co umożliwi ograniczenie ingerencji w pas drogowy przez kolejnych inwestorów.
7. W przypadku, gdy w pasie drogowym już istnieje infrastruktura telekomunikacyjna przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, **powielanie infrastruktury telekomunikacyjnej poprzez np. budowę własnej, samorządowej infrastruktury telekomunikacyjnej jest nierozsądne z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi**.
8. **Kable telekomunikacyjne umieszczane w kanalizacji kablowej nie są osobną infrastrukturą telekomunikacyjną zlokalizowaną w pasie drogowym**. Dla takich inwestycji wymagane jest jedynie zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym polegających na wciągnięciu kabli do kanalizacji. Zarządcy dróg nie powinni wymagać od inwestorów uzyskania decyzji lokalizacyjnej oraz na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń w związku z takimi pracami. Za umieszczenie kabli telekomunikacyjnych w zlokalizowanej już w pasie drogowym kanalizacji kablowej nie pobiera się opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego.

### **§ 3. Koordynacja robót budowlanych**

1. **Koordynacja robót budowlanych zapewni znaczące oszczędności i ograniczy niedogodności dla obszaru, na którym wdrażane są nowe sieci telekomunikacyjne**. W przypadku skutecznej koordynacji inwestycji realizowanych w pasie drogowym, zminimalizowana zostanie potrzeba przyszłych inwestycji ingerujących w pas drogowy, które mogłyby potencjalnie negatywnie wpłynąć na stan dróg i bezpieczeństwo ruchu drogowego.
2. **Zarządcy dróg powinni na swoich stronach internetowych publikować informacje o planowanych remontach, przebudowach lub budowie dróg**. Dzięki temu Inwestorzy w ramach koordynacji robót będą mogli dostosować swoje harmonogramy.
3. **Dobłą praktyką jest informowanie gestorów sieci już zlokalizowanych w pasie drogowym, aby wszelkie inwestycje wykonali przed planowanymi pracami przez zarządcę drogi**. Takie działania pozwolą uniknąć późniejszych odmów na zajęcie pasa drogowego z obawy na utratę udzielonej gwarancji na drogę.
4. Operatorzy sieci powinni **w jak najszerszym zakresie uwzględniać wnioski Inwestorów o koordynację robót budowlanych** zgodnie z art. 36a-36h Megaustawy.
5. Koordynacja robót budowlanych może polegać na:

- a) współdziałaniu Operatora sieci z Inwestorem w celu umożliwienia wykonywania przez Inwestora robót budowlanych dotyczących Sieci NGA w tym samym czasie i w tym samym miejscu, w szczególności w tym samym budynku lub we wspólnym wykopie, co roboty budowlane wykonywane przez Operatora sieci,
  - b) zaprojektowaniu i wykonaniu przez Operatora sieci infrastruktury technicznej, w szczególności kanalizacji kablowej, szafy kablowej, punktu styku lub antenowej konstrukcji wsporczej, uwzględniającej potrzeby Inwestora dotyczące realizacji elementów Sieci NGA, jeżeli powielenie tej infrastruktury przez Inwestora jest technicznie niemożliwe lub ekonomicznie nieopłacalne.
6. **Należy zapewnić, by liczba osób obsługujących proces uzgodnień na naradach koordynacyjnych była odpowiednia do planów inwestycyjnych**, będących przedmiotem uzgodnień, uwzględniając możliwość udziału w naradzie za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.
  7. **Uzgodnień należy dokonywać w trakcie narad koordynacyjnych**. Nie należy tworzyć dodatkowych „procedur” poprzedzających właściwe uzgodnienie. Wynikiem narady nie powinno być ustalenie, że właściwych uzgodnień należy dokonywać indywidualnie po naradzie, tym bardziej nie należy o tym czynić wzmianki w protokole z narady koordynacyjnej.
  8. Zarządcy dróg powinni na bieżąco i w terminach wynikających z przepisów Megaustawy, przekazywać informacje m.in. o planowanych i wybudowanych kanałach technologicznych oraz o infrastrukturze technicznej, dla której została wydana zgoda na lokalizację w pasie drogowym oraz na zajęcie pasa drogowego do Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Z kolei samorządy powinny przekazywać informacje o obowiązujących stawkach opłat za zajęcie pasa drogowego.

#### **§ 4. Opłaty za zajęcie pasa drogowego**

1. Nowelizacja Megaustawy wprowadziła w ustawie o drogach publicznych nowe maksymalne stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego prowadzenia robót w pasie drogowym oraz w celu umieszczenia obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. Nie oznacza to jednak, że samorządy muszą stosować maksymalny wyznaczony ustawowo pułap. Z korzyścią dla rozwoju lokalnych społeczności jest rozsądne podejście do kwestii wysokości opłat, poparte analizą, czy na danym terenie jest odpowiednie zagęszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej. **Zachęca się organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, aby ustalając stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego kierowały się długofalowym interesem lokalnych społeczności a tym samym stwarzały warunki do zwiększenia zasięgu powstających Sieci NGA.**
2. **Samorządy powinny również korzystać z nowego instrumentu jakim jest umowa inwestycyjna**, na mocy której w zamian za realizację przez inwestora określonej w umowie inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, związanej z zajęciem przez inwestora pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami, jednostka ta ustala w umowie stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości niższej niż ustalona w uchwale. Podjęcie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego decyzji o zawarciu umowy inwestycyjnej będzie miało charakter dobrowolny i będzie wynikało z dokonania

przez nią oceny, czy istnieje zasadność stworzenia preferencyjnych warunków inwestycyjnych dla konkretnego zamierzenia inwestycyjnego.

#### **§ 5. Uzgodnienia z gestorami sieci lub innych obiektów w pasach drogowych**

1. Nie należy odmawiać uzgodnienia całego projektu inwestycji telekomunikacyjnej, liczącej często kilka kilometrów lub więcej, jeżeli na mapach przyjętych do celów projektowych nie ma elementu sieci, np. przyłącza, lub innego obiektu, który pojawił się w wyniku późniejszej aktualizacji map. Zaleca się w takim przypadku dookreślanie tego rodzaju drobnych elementów przez geodetów w trakcie narady koordynacyjnej.
2. **Zgłaszanie zastrzeżeń na etapie wkreślenia na mapy cyfrowe projektu już uzgodnionego przez gestorów sieci lub innych obiektów nie powinno skutkować potrzebą ponownej weryfikacji projektu lub mapy.** Jeśli projekt jest już uzgodniony przez gestorów sieci lub innych obiektów istniejących w obszarze inwestycji telekomunikacyjnej, to nie ma potrzeby ponownej weryfikacji.
3. Nie należy wymagać od Inwestora sytuowania sieci telekomunikacyjnej w odległości większej niż odległość podstawowa określona w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych.

#### **§ 6. Odtwarzanie nawierzchni w pasie drogowym**

1. **Warunki odtworzenia nawierzchni drogowych powinny odpowiadać skali robót i klasie drogi, tak aby nie generować dodatkowych kosztów inwestycji.** Obowiązek odtwarzania nawierzchni utwardzonych powinien dotyczyć miejsca fizycznego prowadzenia wykopu. Nie należy wymagać od Inwestora odtwarzania nawierzchni na całej szerokości drogi lub chodnika.
2. **Realizacja inwestycji telekomunikacyjnej nie powinna być uzależniona od przejęcia przez Inwestora od podmiotów realizujących budowę, przebudowę lub remont drogi gwarancji na całe nawierzchnie i odpowiedzialności za wszelkie wady drogi.** Obowiązek ten może być przenoszony na Inwestora tylko w odniesieniu do miejsca prowadzenia prac.
3. W przypadku prac przy budowie sieci telekomunikacyjnej związanych z ingerencją w nawierzchnię objętą gwarancją udzieloną przez podmiot, który zrealizował budowę, przebudowę lub remont drogi, **do zachowania gwarancji wystarczające powinno być prowadzenie prac przy budowie sieci telekomunikacyjnej pod nadzorem gwaranta lub wykonanie tych prac przed gwarantem.**
4. Inwestor może również uzyskać od przedsiębiorcy budowlanego będącego gwarantem **zaświadczenie, że zakres prac w pasie drogowym nie spowoduje utraty gwarancji.** Warto rozważyć również możliwość wzięcia udziału przez przedstawiciela przedsiębiorcy budowlanego w odbiorze pasa drogowego.
5. **Nie należy wymagać przygotowania projektów ochrony zieleni.** Wystarczający jest nadzór służb odpowiedzialnych za utrzymanie zieleni podczas budowy lub odbiór stanu zieleni po budowie.