



PIIT



Warszawa, dnia 11 lipca 2022 r.

Szanowny Pan

**Mateusz Morawiecki**

Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

Szanowny Pan

**Łukasz Schreiber**

Minister – Członek Rady Ministrów  
Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

Szanowny Pan

**Janusz Cieszyński**

Sekretarz stanu ds. cyfryzacji  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

Szanowny Pan

**Adam Abramowicz**

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców  
Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców  
ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa

Szanowny Pan

**Grzegorz Czwordon**

Zastępca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa

*Szanowny Panie Premierze, Szanowni Panowie Ministrowie, Panie Rzeczniku, Panie Dyrektorze,*

**Przyczyną niniejszego wystąpienia jest publikacja w dniu 1 lipca 2022 r., w portalu Rządowego Procesu Legislacyjnego, w zakładce „konsultacje publiczne”<sup>1</sup> projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, który wiąże się z wprowadzeniem nowych, wymagających wdrożenia oraz bieżącej obsługi obowiązków sprawozdawczych. Obowiązki te nie były w żaden sposób konsultowane z przedstawicielami ok 4 tys. przedsiębiorców, którzy mają zostać obciążeni tymi obowiązkami. Co więcej, mają one być zagrożone sankcjami nie tylko**

---

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12361400>

**o charakterze pieniężnym, ale także karnym, z karą pozbawienia wolności włącznie. Ich wprowadzenie, a szczególnie w zastosowanym trybie, nie ma przy tym obiektywnego uzasadnienia.**

Zamieszczenie projektu nie było poprzedzone wpisem do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Według opublikowanego pisma Ministra Cyfryzacji intencją wydaje się procedowanie projektu ustawy w tzw. trybie odrębnym, o którym mowa w rozdz. 8 Regulaminu Prac Rady Ministrów. Pominięte miałyby zostać stosowanie par. 58 ww. Regulaminu, tj. **projekt miałby zostać rozpatrzony przez Stały Komitet Rady Ministrów bez przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz bez rozpatrzenia przez właściwy komitet lub komitety.** Uzasadnieniem dla podjęcia prac w takim trybie jest „potrzeba pilnej nowelizacji”. W uzasadnieniu natomiast nawiązano do niezbędności zmiany ustawy jako elementu reformy wynikającej z Krajowego Planu Odbudowy.

Na wstępie, w sposób ogólny sygnalizujemy nasze główne uwagi, które w dalszej części uszczegóławiamy:

1. **Przyjęcie projektu nie jest pilne – także z uwagi na KPO** - a przynajmniej nie jest takie biorąc pod uwagę przesłanki obiektywne.
2. Mimo że KPO stawia wymagania w zakresie wysokiej jakości procesu konsultacji z partnerami społecznymi projektodawcy celowo pomijają ten etap prac.
3. **Planowane obowiązki sprawozdawcze są redundantne i nadmierne** wobec istniejących już obowiązków realizowanych w ramach inwentaryzacji usług i sieci prowadzonej przez Prezesa UKE oraz będą prowadzić do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.
4. Wskazane w projekcie ustawy **korzyści dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych wynikające z projektu ustawy są w zaproponowanej wersji pozorne.**
5. **Błędy w bazie prowadzonej przez Prezesa UKE nie powinny uzasadniać stworzenia nowej bazy,** ale podjęcie działań w ramach nadzoru oraz poprawy istniejącego narzędzia.
6. **Wdrożenie obowiązków sprawozdawczych wymaga przygotowania po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych,** w tym zapewnienia pokrycia finansowych i organizacyjnych kosztów ich realizacji.
7. **Wprowadzenie sankcji karnych musi zostać usunięte, jako skrajnie nieproporcjonalne.** Ryzyko pozbawienia wolności spowoduje, że żaden pracownik nie będzie chciał wykonywać tego obowiązku.
8. **Projekt, w swojej obecnej formie nie nadaje się do przyjęcia przez Stały Komitet Rady Ministrów.** Zawiera bowiem liczne błędy i nieścisłości nad którymi dyskusję należy przeprowadzić w toku konsultacji publicznych.

W związku z rangą i skalą stwierdzonych wstępnie problemów **uznaliśmy za konieczne jak najszybsze przedstawienie wspólnego stanowiska środowiska przedsiębiorców telekomunikacyjnych.** Ponad wszystko wskazujemy, że uznajemy wprowadzenie przedstawionego obowiązku raportowego za nieproporcjonalne wobec nakładów przedsiębiorców, których projektodawca nawet nie próbował

oszacować. Także tryb działania nie służy w naszej ocenie budowie zaufania i współpracy, tak niezbędnych do wspólnej realizacji wyzwań stojących przed rynkiem telekomunikacyjnym

Zastrzegamy jednocześnie, że **przedstawiane uwagi nie są wyczerpujące. Wynika to z faktu, że świadomie zrezygnowano z szansy na poznanie opinii ekspertów branży telekomunikacyjnej, a na przygotowanie stanowiska nie zapewniono nam żadnych ram czasowych. Jeśli projekt ma być dalej procedowany wymaga szeregu poprawek urealnających jego uruchomienie. W innym przypadku czeka go niechybna porażka, której skutki będą odczuwalne zarówno w sferze prawnej, organizacyjnej, jak i reputacyjnej i wizerunkowej. Na tym nie powinno zależeć, ani naszej branży, ani administracji publicznej.**

Z tego miejsca informujemy więc, że **nasze dalsze stanowiska czy uwagi szczegółowe będą możliwe do zaprezentowania i przekazania w toku normalnego trybu legislacyjnego, w tym konsultacji publicznych, a w preferowanych warunkach także pre-konsultacji.** Jak projektodawcy doskonale wiedzą, taki tryb prac był testowany z naszą branżą już wielokrotnie i zawsze przyczynia się do poprawy jakości przepisów z jednej strony, a z drugiej także do poprawy poziomu ich zrozumienia i akceptacji po naszej stronie.

**Dlatego, jako organizacje zrzeszające podmioty reprezentujące wszystkie środowiska krajowego rynku telekomunikacyjnego, wnioskujemy o wycofanie projektu z rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz przeprowadzenie niezbędnej dyskusji poprzedzającej ewentualne dalsze prace legislacyjne.**

--- Uwagi szczegółowe ---

#### **1. Przyjęcie projektu nie jest pilne – także z uwagi na KPO - a przynajmniej nie jest takie biorąc pod uwagę przesłanki obiektywne**

Z uzasadnienia projektu ustawy dowiadujemy się, że *„Z uwagi na istotne znaczenie systemu SIDUSIS oraz możliwości powołania koordynatorów szerokopasmowych dla realizacji inwestycji z KPO konieczne jest wprowadzenie projektowanych przepisów przed uruchomieniem interwencji publicznej z inwestycji C1.1.1. KPO.”.* Dodatkowo uzasadnia się, że z unijnego Connectivity Toolbox wynika koncepcja powołania tzw. koordynatorów szerokopasmowych, a samo wdrożenie Toolbox jest reformą przewidzianą w KPO. Musimy odnieść się do tego w sposób bardziej szczegółowy i usystematyzowany. Trudno bowiem nie odnieść wrażenia, że odwołanie do KPO, a także planowanej interwencji z jego budżetu (a także programu FERC) stanowi jedynie pozorne uzasadnienie, zastosowane dla uniknięcia konsultacji i debaty nad projektem.

W pierwszej kolejności warto odnotować, że projekt uzasadnienia odnosi się do projektu tekstu KPO z 2021 r., a nie decyzji implementacyjnej KE z czerwca 2022 r. i jej załącznika. A to właśnie ten jest na obecnym etapie kluczowy.

Posługując się więc właściwym w tym zakresie dokumentem należy zauważyć, że faktycznie wdrożenie „Connectivity Toolbox” zostało określone jako reforma istotna dla wdrażania środków dotacyjnych i pożyczkowych na rozwój sieci szerokopasmowych. Trzeba jednak odnieść się do tego w sposób

bardziej dogłębny oraz zestawień to z zaprezentowanym projektem uzasadnienia, które nieuwważnego czytelnika może wprowadzać w błąd:

- **Terminem na wdrożenie reform dot. Connectivity Toolbox jest 31 marca 2023 r. w zakresie dotyczącym dotacji (str. 126 załącznika do decyzji) oraz 31 grudnia 2023 r. w zakresie dotyczącym pożyczek (str. 145 załącznika do decyzji). Terminy te w żaden sposób nie uzasadniają więc procedowania projektu w trybie odrębnym.**
- Wdrożenie Connectivity Toolbox, w tym w zakresie „koordynatorów szerokopasmowych” nie jest kamieniem milowym KPO. Takimi są natomiast np. zmiany rozporządzenia dot. corocznej inwentaryzacji UKE (C2G), zmiana przepisów dot. pojedynczego punktu kontaktowego (C3G), zmiany przepisów dot. pól elektromagnetycznych (C1L, C2L), usunięcia barier dla rozwoju 5G w branżach wertykalnych (C3L). **Zakres kamieni milowych KPO również nie uzasadnia więc procedowania w trybie odrębnym, ani nawet jego przyjęcia.**
- **Wprowadzenie dodatkowego obciążenia sprawozdawczego na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie jest ani wytyczną Connectivity Toolbox, ani KPO.** Wprowadzenie instytucji „koordynatorów szerokopasmowych” może zostać z powodzeniem przeprowadzone w ramach procedowanej ustawy wprowadzającej ustawę Prawo Komunikacji Elektronicznej, w zakresie w jakim nowelizuje ona ustawę o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. **Połączenie więc w jednym projekcie kwestii nowego obowiązku sprawozdawczego oraz wprowadzenia „koordynatorów szerokopasmowych” odczytujemy jako zabieg mający wzmocnić uzasadnienie dla pozornej potrzeby szybkiego przyjęcia projektu w przedłożonym kształcie.**
- **Warto również wskazać, że wdrożenie systemu pozostaje bez praktycznego znaczenia dla faktycznego wdrażania środków unijnych z KPO oraz FERC.** Przede wszystkim system SIDUSIS nie jest, ani gotowy, ani nie został przetestowany w warunkach realnych. Decyzja o jego wykorzystaniu do zagospodarowania 3,4 mld EUR na inwestycje telekomunikacyjne byłaby zbyt ryzykowna uwzględniając fakt istnienia już od kilkunastu lat (a mimo to wciąż niedoskonałego) systemu SIIŚ prowadzonego przez Prezesa UKE. Szczególnie, że decyzje o wyznaczeniu obszarów, w tym konsultacje tzw. „białych plam” oraz planów inwestycyjnych powinny rozpocząć się w możliwie szybkim terminie. Zwłoka w tym zakresie grozi opóźnieniem uruchomienia konkursów, a w przypadku KPO nawet brakiem możliwości wykorzystania dostępnego budżetu. **Tym samym jesteśmy przekonani, że danych do wyznaczenia obszarów do interwencji dostarczy UKE bazując na corocznej inwentaryzacji.**

Projektowi ustawy o zmianie megaustawy należy także zarzucić obrazę § 28 ust. 4 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, albowiem OSR projektu rzeczony ustawy nie przedstawianego do konsultacji publicznych, nie zawiera wskazania rzeczywistych przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych poświęconych przedmiotowemu projektowi.

Należy bowiem zważyć, że pośpiech we wdrożeniu przedmiotowego projektu nie wynika z upływającego terminu implementowania jakiegokolwiek dyrektywy wspólnotowej, co mogłoby w razie uchybienia terminowi narazić państwo polskie na odpowiedzialność prawno-finansową z tego tytułu lecz stanowi zdaniem projektodawcy realizację KPO. Powyżej wskazano jednak, że wprowadzenie KPO jest jedynie deklaracyjnym powodem wprowadzenia nowej regulacji.

Drugim źródłem wprowadzenia przedmiotowej zmiany megaustawy zdaniem projektodawcy jest realizacja zalecenia Komisji z 18.09.2020 r. w sprawie wspólnego unijnego zestawu narzędzi redukujących koszty inwestycji w sieci o bardzo dużej przepustowości, zapewniających terminowe i proinwestycyjne udostępnienie częstotliwości radiowych dla sieci 5G oraz wspierających rozwój łączności jako narzędzia ekonomicznej odbudowy Unii po kryzysie COVID-19 [C(2020)6270 final, zwanego dalej Connectivity Toolbox].

Trudno jednakże potrzebę wykonania zalecenia Komisji Connectivity Toolbox uznać za powód do tak wielkiego pośpiechu we wdrożeniu rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o zmianie megaustawy, który uzasadniałby odstąpienie od konsultacji publicznych przedmiotowego projektu, jak to wskazuje w swoim piśmie Minister Cyfryzacji, skoro wszelkie zalecenia organów Wspólnoty Europejskiej, w tym i Komisji Europejskiej, nie posiadają mocy wiążącej[art. 288 zd. ostatnie(szóste) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25.03.1957 r.(Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2 z późn. zm), zwanego dalej Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej].

Chęć zatem wykonania przez Radę Ministrów niewiążącego zalecenia Komisji Europejskiej Connectivity Toolbox z pewnością nie może uzasadniać pośpiechu w przyjmowaniu projektu ustawy o zmianie megaustawy z pominięciem obligatoryjnego wymogu przeprowadzenia konsultacji publicznych takiego projektu (§ 28 ust. 2 pkt. 2 regulaminu pracy Rady Ministrów).

Popełnione przez Radę Ministrów uchybienie regulacji § 28 ust. 2 pkt. 2 w zw. z § 28 ust. 4 Regulaminu Pracy Rady Ministrów zasadzające się na wyłączeniu bez poddania rzeczywistych przyczyn przeprowadzenia obowiązkowych konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie megaustawy pozbawiło także Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców przysługującego mu prawa do zaopiniowania przedmiotowego projektu jako projektu ustawy dotyczącej interesów przedsiębiorców oraz dotyczącego zasad wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co przesądza o obrazie art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

## **2. Mimo że KPO stawia wymagania w zakresie wysokiej jakości procesu konsultacji z partnerami społecznymi projektodawcy celowo pomijają ten etap prac.**

Pewnym paradoksem związanym z powołaniem się na pilność wdrożenia projektu jako realizacji KPO jest fakt, że to samo KPO krytykuje praktykę pomijania etapu konsultacji publicznych i zawiera w tym wyraźne zalecenia, wynikające zresztą z dobrze już znanych Country Specific Recommendations<sup>2</sup> dla Polski. W tychże zaleceniach wskazano, że:

*Solidne i stabilne otoczenie regulacyjne jest podstawą, która umożliwia podtrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji prywatnych. Brak odpowiednich konsultacji publicznych z partnerami społecznymi ma negatywny wpływ na stabilność i pewność otoczenia działalności gospodarczej, jak również na jakość ustawodawstwa. (...) Ponadto w ostatnich latach pogorszyła się jakość dialogu społecznego, głównie dlatego, że w ramach procesu kształtowania polityki nie przeprowadza się konsultacji lub okresy konsultacji są*

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1591720698631&uri=CELEX%3A52020DC0521>

***bardzo krótkie.** Zapewnienie wystarczającego czasu na konsultacje, lepsze wykorzystanie opinii zainteresowanych stron na temat projektów ustaw i dokumentów dotyczących polityki oraz ograniczenie do minimum przypadków wyłączenia ustaw z konsultacji zwiększyłoby zaangażowanie partnerów społecznych i przyczyniłoby się do poprawy jakości stanowienia prawa.*

Wynikiem takiej diagnozy jest wyraźne wskazanie w załączniku do decyzji implementacyjnej (tłumaczenie robocze MFIPR) następującej reformy, która została wyrażona także w kamieniu milowym nr F4G.

### **F2.1 Usprawnienie procesu stanowienia prawa**

*Celem reformy jest przyjęcie nowelizacji do Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, która wprowadzi obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz konsultacji społecznych w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez posłów i senatorów. **Reforma ograniczy także stosowanie procedur przyspieszonych do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków.***

*Wdrażanie reformy zostanie zakończone do 30 września 2022 roku.*

Uwzględniając powyższe protestujemy przeciwko zastosowanemu trybowi prac, który wykorzystuje niedostatecznie precyzyjne zapisy Regulaminu Prac Rady Ministrów. Tryb ten nie powinien być stosowany z takim poziomem dowolności, nawet jeśli dotyczyłby przepisów jednoznacznie korzystnych dla obejmowanych nim podmiotów. Niezbędnym bowiem elementem stanowienia i stosowania prawa jest zapewnienie jego adresatom czasu na zapoznanie się z nim – co jest szczególnie aktualne w sektorze mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które z racji skali prowadzonej działalności nie mogą w swoich strukturach posiadać wyodrębnionych jednostek odpowiadających za monitorowanie licznych ostatnio zmian przepisów prawnych.

- 3. Planowane obowiązki sprawozdawcze są redundantne i nadmierne wobec istniejących już obowiązków realizowanych przez przedsiębiorców w ramach inwentaryzacji usług i sieci prowadzonej przez Prezesa UKE oraz będą prowadzić do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych**

Nasze zaskoczenie związane z publikacją projektu wzmacnia również fakt, że zmiany w zakresie inwentaryzacji prowadzonej przez Prezesa UKE zostały już wprowadzone w 2019 r. i miały wejść w życie od 2022 r. Termin ten został przełożony na 2023 r. z uwagi na fakt, że brak było po stronie administracji gotowości do zbierania danych według nowych wymagań. Aktualnie zmiany, dotyczące m.in. raportowania dostępności usług (dwukrotnie w ciągu roku), a także planów inwestycyjnych mają wejść w życie od 2023 r. Już teraz jednak istnieją wątpliwości czy termin ten zostanie dochowany. Po pierwsze bowiem, wciąż nie została opracowana nowelizacja niezbędnego rozporządzenia inwentaryzacyjnego (która jest *nota bene* kamieniem milowym KPO). Po drugie raporty przedstawiane przez UKE dot. nowego systemu inwentaryzacyjnego również wskazują, że termin ten jest zagrożony. Przykładowo w raporcie omawianym na KRMC<sup>3</sup> znajdujemy informację o projekcie: „Budowa Systemu Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji etap II”, którego wnioskodawcą jest Minister Cyfryzacji, a beneficjentem Urząd Komunikacji Elektronicznej. Wskazano tam, że funkcjonalność

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/web/krmc/budowa-systemu-punktu-informacyjnego-ds-telekomunikacji-etap-ii9>

umożliwiająca inwentaryzację w nowym modelu będzie gotowa dopiero w sierpniu 2023 r. Zestawienie to również pokazuje bardzo wyraźnie, że planowany w projekcie ustawy system SIDUSIS jest już w dużej mierze przedmiotem projektu realizowanego przez UKE na wniosek Ministra Cyfryzacji (który teraz proponuje jednak wprowadzenie i finansowanie nowego systemu SIDUSIS). **Ponowne wydatkowanie środków na zasadniczo te same funkcjonalności rodzi istotne wątpliwości dot. gospodarowania finansami publicznymi.** Zakładamy, że także z powodu świadomości tego zbiegu celów w ramach modelu finansowania SIDUSIS wskazano Fundusz Szerokopasmowy, a nie np. środki unijne. Te wszak wiążą się z zakazem ponownego finansowania tych samych działań.

Nazwa	Planowana data wdrożenia	Rzeczywista data wdrożenia	Opis zmian
PIT-IS - usługa umożliwiająca przekazywanie danych w ramach prowadzonej przez Prezesa UKE inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych.	01-2022	-	- W związku z koniecznością ponownego uruchomienia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia Wykonawcy rozbudowy Systemu PIT termin wdrożenia ulegnie wydłużeniu. <b>Rzeczywista data wdrożenia to 08.2023 r.</b>
PIT- znajdź usługę - usługa prezentująca jakie usługi szerokopasmowe są dostępne na danym obszarze i jacy operatorzy je dostarczają. Każde zapytanie będzie wizualizowane na mapie, dając obywatelowi możliwość weryfikacji sprawdzanego adresu.	01-2022	-	- W związku z koniecznością ponownego uruchomienia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia Wykonawcy rozbudowy Systemu PIT termin wdrożenia ulegnie wydłużeniu. <b>Rzeczywista data wdrożenia to 08.2023 r.</b>
PIT-zgłoś popyt- usługa narzędzie umożliwiające zgłoszenie zainteresowania dodatkowymi usługami poza tymi, które już są dostępne w danym miejscu.	01-2022	-	- W związku z koniecznością ponownego uruchomienia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia Wykonawcy rozbudowy Systemu PIT termin wdrożenia ulegnie wydłużeniu. <b>Rzeczywista data wdrożenia to 08.2023 r.</b>

Co także ciekawe, taki stan rzeczy wydaje się być w pełni akceptowalny przez członków KRMC, w tym jego kierownictwo. W podsumowaniu ustaleń dotyczących rozpatrzenia m.in. wyżej cytowanego raportu wskazano, że raport został pozytywnie zaopiniowany, a nawet nie złożono do niego uwag.

Odnosnie nałożenia na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku składania oświadczeń określonych w art. 29 k ust. 1 in fine megaustawy oraz w art. 29 ust. 3 in fine megaustawy, w sytuacji gdy nie zachodzi potrzeba aktualizacji danych, a także oświadczenia określonego w art. 29 k ust. 4

megaustawy stwierdzić należy, że tego rodzaju regulacja świadczy o próbie nałożenia na przedsiębiorców telekomunikacyjnych zbędnych obowiązków administracyjnych albowiem ich nałożenie w żadnej mierze nie prowadzi do osiągnięcia celów związanych z wprowadzeniem Systemu SIDUSIS, co przesądza o sprzeczności tych regulacji z regulacją art. 67 pkt. 1 in fine ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Ponadto nałożenie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku przekazywania do SIDUSIS informacji określonych w projektowanych normach art. 29 k ust. 1 i ust. 3 megaustawy, a także oświadczeń określonych w projektowanych normach art. 29 k ust. 1 in fine, ust. 3 in fine, ust. 4 megaustawy stanowi rażącą obrazę art. 67 pkt. 2 prawa przedsiębiorców albowiem nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych dodatkowe obowiązki informacyjne wykonywane wobec Ministra Cyfryzacji, w sytuacji gdy sporą część tych obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy telekomunikacyjni wykonują wobec innego organu władzy publicznej jakim jest Prezes UKE przekazując temu organowi sporą część informacji i oświadczeń określonych w projektowanych art. 29 k ust. 1, ust. 3, ust 4 megaustawy na podstawie opisanych na początku naszego wystąpienia norm art. 7 prawa telekomunikacyjnego, art. 29 ust. 2 a megaustawy, art. 29 ust. 2 b megaustawy oraz art. 29 c megaustawy.

Przekazywanie różnym organom władzy i administracji publicznej przynajmniej w części tych samych informacji niewątpliwie stanowi obrazę art. 67 pkt. 2 prawa przedsiębiorców, tym bardziej, że z art. 4 projektu ustawy o zmianie megaustawy wynika, że Prezes UKE i tak przekazuje do Ministra Cyfryzacji prowadzącego SIDUSIS informacje pochodzące z inwentaryzacji, o której mowa w art. 29 ust. 1 megaustawy sporządzanej i aktualizowanej przez Prezesa UKE obejmującej informacje o: usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, świadczonych w oparciu o infrastrukturę telekomunikacyjną i publiczne sieci telekomunikacyjne zapewniające szerokopasmowy dostęp do Internetu, pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu, z odrębnym zaznaczeniem łączy światłowodowych i sieci bezprzewodowych, oraz budynkami umożliwiającymi kolokację, przekazywane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych Prezesowi UKE w oparciu o obowiązek wynikający z art. 29 ust. 2 megaustawy (do 31 grudnia 2022 r.), a od 1.01.2023 r. w oparciu o obowiązek wynikający z art. 29 ust. 2 a i ust. 2 b megaustawy.

Można zasadnie postawić pytanie, w jakim celu projektodawca pragnie obciążyć przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązkami informacyjnymi wykonywanymi wobec Ministra Cyfryzacji określonymi w projektowanym art. 29 k ust. 1, ust. 3, ust. 4 megaustawy, skoro i tak znaczącą część tych informacji uzyska od Prezesa UKE w oparciu o regulację art. 4 projektu ustawy o zmianie megaustawy, który z kolei te same dane wykorzystane do opracowania inwentaryzacji sporządzonej w oparciu o dane przekazywane mu przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

#### **4. Ewentualne korzyści dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych wynikające z kolejnego narzędzia raportowania są w zaproponowanej wersji pozorne**

W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że: *Proponowane zmiany będą miały sumarycznie pozytywny skutek dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, wprowadzając ułatwienia związane z pozyskiwaniem*



nowych klientów ich usług. W związku z tym w imieniu reprezentowanych przez nas, wszystkich środowisk przedsiębiorców telekomunikacyjnych, informujemy, że proponowane zmiany, w swojej aktualnej wersji, nie będą miały pozytywnego skutku dla sektora telekomunikacyjnego. Zwiększą się bowiem istotnie obciążenia sprawozdawcze, a rozwiązania określane jako pozytywne w praktyce nie będą miały takiego skutku.

W pierwszej kolejności odnosimy do wprowadzenia możliwości raportowania w SIDUSIS pustostanów. Z uzasadnienia dowiadujemy się, że *przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, brak jest wiedzy o pustostanach, a więc punktach adresowych gdzie na pewno nie znajdą klienta na swoje usługi*. Mając świadomość długiej historii komunikacji naszego sektora w zakresie tzw. barier inwestycyjnych nie przypominamy sobie, aby taka właśnie bariera była sygnalizowana jako istotna. Ponadto zauważamy, że samo raportowanie o pustostanach nie jest w żaden sposób obligatoryjne, a wręcz jest wprost uzależnione od tego, czy powołani zostaną tzw. „koordynatorzy szerokopasmowi” i czy w ogóle będą oni dysponować danymi dot. pustostanów, które mogliby raportować do SIDUSIS.

W drugiej kolejności komentarza wymaga planowana instytucja „koordynatorów szerokopasmowych”, którzy faktycznie mieliby zadania i uprawnienia wyłącznie pomocnicze. Jednocześnie ich powołanie miałyby odbyć się na poziomie gmin, podczas gdy większość formalnych aspektów procesu inwestycyjnego realizowanych jest na poziomie powiatu. Tym samym, oceniamy, że koordynatorzy, nawet jeśli zostaną powołani nie będą mieli niestety realnego wpływu na realizację procesów inwestycyjnych. Szczególnie, że zadania samorządów w zakresie telekomunikacji funkcjonują już w systemie prawnym od 2010 r. Aby instytucja ta miała jakikolwiek praktyczny sens, koordynatorzy powinni zostać wyposażeni w realne narzędzia do działania wobec władz na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Do takich działań możemy jedynie zachęcać.

Wreszcie, należy odnieść się także do planowanego przekazywania i upubliczniania informacji o planach inwestycyjnych, co również komunikowane jest jako pozytywne dla rynku. Informujemy, że rynek telekomunikacyjny jest rynkiem opartym o konkurencję, także infrastrukturalną, której podstawą są m.in. inwestycje w zasoby sieciowe oraz plany ich realizacji. Dane o planach inwestycyjnych stanowią bardzo istotny element tejże gry konkurencyjnej, która skutkuje różnorodnością oferty dla mieszkańców. Likwidacja tego czynnika jest drogą wprost do modelu gospodarki sterowanej. Jednocześnie zauważamy, że plany inwestycyjne, zawsze są jedynie planami, a więc ich raportowanie w sposób mogący tworzyć po stronie użytkowników pozór pewności może mieć faktyczny charakter dezinformacji. W żadnym z prowadzonych przez nas przedsiębiorstw nie występują bowiem sytuacje, w których plany są realizowane w 100% pierwotnie planowanych gospodarstw domowych i pierwotnie planowanych terminach. Przyczyną tego stanu rzeczy są względy obiektywne, tj. przedłużające się procesy inwestycyjne czy naturalne dla podmiotów korzystających ze swobody działalności gospodarczej zmiany aktualnych priorytetów danego podmiotu gospodarczego. Tymczasem, Minister Cyfryzacji proponuje objęcie tego kluczowego dla stanu rynku procesu nie tylko pełną jawnością, ale także sankcjami finansowymi oraz karnymi. W ten sposób rynek telekomunikacyjny stałby się jedynym rynkiem o takich wymaganiach stawianych w przepisach prawa. W naszej ocenie stanowi to naruszenie podstawowych zasad związanych z poszanowaniem prawa własności, decydowaniu o rozporządzaniu własnym majątkiem, swobodą działalności gospodarczej, a także samych podstaw funkcjonowania rynku komercyjnego.

**5. Błędy w bazie prowadzonej przez Prezesa UKE nie powinny uzasadniać stworzenia nowej bazy, ale podjęcie działań w ramach nadzoru oraz poprawy istniejącego narzędzia**

Jako uzasadnienie projektu wskazuje się, że w aktualnym narzędziu sprawozdawczym występują błędy, co powoduje, że uzasadnione jest stworzenie SIDUSIS. Wydaje się jednak, że jeśli zidentyfikowano taki problem rozwiązaniem powinno być podjęcie działań służących wyeliminowaniu błędów na tym poziomie, a nie obciążanie przedsiębiorców nowymi obowiązkami. Szczególnie, że jeśli utrzymane zostanie założenie przekazywania do SIDUSIS danych przez UKE wówczas wszystkie istniejące w tej bazie błędy zostaną automatycznie przeniesione do SIDUSIS.

**6. Wdrożenie obowiązków sprawozdawczych wymaga przygotowania po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym zapewnienia pokrycia finansowych i organizacyjnych kosztów ich realizacji**

Wreszcie, niezależnie od naszej oceny trybu wprowadzania omawianych przepisów, a także ich treści, czy wreszcie realnej przydatności dla użytkowników musimy wyraźnie podkreślić, że każde wprowadzenie nowych obowiązków informacyjnych musi wiązać się z odpowiednim przygotowaniem po stronie podmiotów raportujących. Z jednej strony oznacza to właściwy poziom zrozumienia merytorycznego oraz technicznego dot. systemu raportowania. Z drugiej dotyczy to przygotowania kadr i procesów oraz zapewnienia finansowania realizacji tych działań. W praktyce przekłada się to na odpowiedni poziom konsultacji oraz roboczego dialogu, a także wystarczająco długi okres *vacatio legis*. Niestety żaden z tych warunków nie został spełniony. Jedyne informacje jakie wynikają z projektu ustawy, uzasadnienia i OSR to, że o rozpoczęciu realizacji obowiązku i jego sposobie przedsiębiorcy dowiedzą na 30 dni wcześniej z ogłoszenia Ministra Cyfryzacji. Dopiero z informacji prasowej KPRM-Cyfryzacja<sup>4</sup> wynika informacja, że system miałby rozpocząć funkcjonowanie w 2022 r. To dalece niewystarczające, czego wynikiem będą późniejsze trudności w uruchomieniu systemu i zapewnieniu wiarygodności zawartych w nim danych.

**7. Wprowadzenie sankcji karnych musi zostać usunięte, jako skrajnie nieproporcjonalne. Ryzyko pozbawienia wolności spowoduje, że żaden pracownik nie będzie chciał wykonywać tego obowiązku.**

Jednym z kluczowych elementów projektu jest wprowadzenie sankcji o niespotykanej w przepisach tej rangi sile oddziaływania tj. ryzyko sankcji karnej, w tym pozbawienia wolności dla osób przekazujących raporty do systemu, związane ze złożeniem fałszywego oświadczenia. W tym przypadku podkreślić należy wyraźnie, iż odpowiedzialność karną przypisuje się wyłącznie jednostce – osobie fizycznej. W proces przekazywania danych do organów administracji publicznej zaangażowane są w praktyce różne jednostki w danym przedsiębiorstwie i najczęściej osoba podpisująca się pod pismem przewodnim nie jest osobą faktycznie przygotowującą dane, ani za nie realnie odpowiedzialną.

W tej sytuacji przypisywanie jej odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych oznaczać będzie przypisanie popełnienia przestępstwa, za które odpowiadać mogą zupełnie inne osoby. Może być również tak, iż błąd w przekazanych danych będzie wynikiem błędów systemowych. Zauważamy,

---

<sup>4</sup> <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jaki-internet-w-mojej-okolicy>

że już na gruncie obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego podobna odpowiedzialność może wiązać się jedynie z sytuacjami bardzo konkretnymi, jak np. wpis do rejestru przedsiębiorców, rejestru urzędzeń, czy postępowań selekcyjnych dot. częstotliwości. W przypadkach przepisów dot. raportowania, także w ramach tzw. inwentaryzacji UKE takie przepisy słusznie nie zostały wprowadzone.

Równolegle, szczególnie w przypadku przekazywania danych dot. planów inwestycyjnych rygor takiej odpowiedzialności zupełnie nie przystaje do charakteru przedstawianych danych. Jak już bowiem wyżej wyjaśnialiśmy, plany inwestycyjne zawsze pozostają jedynie planami, urealnianymi w toku realizacji inwestycji. Stąd zawsze zawierają one element niepewności, który nie może być rozpatrywany w kategoriach winy, świadomości czy prawdziwości składanego oświadczenia. Raportowanie tego typu może opierać się jedynie o pewną projekcję działań przedsiębiorcy oraz jego należytą staranność. Szczególnie, że dotyczy zdarzeń przyszłych, a więc z natury niepewnych, mogących doznać zakłóceń tj. faktyczna niemożliwość lub nieopłacalność inwestycji wynikająca z uwarunkowań na danym terenie lub formalnych aspektów procesu inwestycyjnego, czy zdarzeń o charakterze wielkoskalowym jak pandemia COVID-19 czy rosyjska agresja w Ukrainie. Stąd nie będzie możliwe w ogóle składanie takich oświadczeń, ani zmuszanie pracowników do ich podpisywania. Poza tym, takie rozwiązanie może skutkować nadmiernym obciążeniem oraz wprowadzaniem w błąd organów ścigania, a więc może również w praktyce być nieskuteczne. Okazać się bowiem może, iż stanie się powodem wszczynania postępowań karnych wobec osób, którym ostatecznie nie można przypisać popełnienia przestępstwa.

Ponadto, w zakresie przewidzianych w projekcie kar pieniężnych, dotyczących raportującego podmiotu, za zbytnią dolegliwość uznajemy obligatoryjność nakładania kar pieniężnych. Podobnie jak w przypadku raportowania do Prezesa UKE nakładanie kar powinno być fakultatywne i przede wszystkim uwzględniać okoliczności faktyczne związane z wypełnianiem obowiązku raportowego. W szczególności bowiem mniejsze podmioty dysponują ograniczonymi zasobami kadrowymi, których podstawowym zadaniem jest troska o ciągłość i jakość świadczonych usług. Przykładowo więc w przypadku wystąpienia naruszeń tejże ciągłości, w tym awarii czy cyberataków będą przede wszystkim skupiać się na przywróceniu działania usług dla użytkowników. W praktyce może wystąpić też wiele innych sytuacji jak chociażby niedostępność lub błędy systemu informatycznego uniemożliwiający raportowanie lub skutkujące raportowaniem nieprawidłowym. Tym samym, w przepisach należy wprowadzić fakultatywność nakładania kar pieniężnych i doprecyzować, że są nakładane jedynie jeśli przemawia za tym charakter lub zakres naruszenia.

**8. Projekt, w swojej obecnej formie nie nadaje się do przyjęcia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Zawiera bowiem liczne błędy i nieścisłości nad którymi dyskusję należy przeprowadzić w toku konsultacji publicznych.**

Informujemy, że w ograniczonym czasie jaki mogliśmy przeznaczyć na analizę projektu oraz przygotowanie niniejszego wystąpienia zidentyfikowaliśmy szereg uwag szczegółowych wymagających niezbędnej poprawy. Ich odpowiednie zebranie oraz uzgodnienie w tak szerokim gronie środowisk telekomunikacyjnych nie było realnie możliwe. Jesteśmy jednak przekonani, że brak poprawek w projekcie będzie skutkowało niepowodzeniem realizacji projektu oraz ogromnym ryzykiem kar dla przedsiębiorców i ich pracowników, a także ryzykiem wizerunkowym dla samych projektodawców. Ucierpią też użytkownicy bazy, którzy zamiast danych użytecznych i wiarygodnych otrzymają jedynie ich

pozór. Jedyną ścieżką poprawy tego projektu jest umożliwienie przez projektodawców realnego dialogu w ramach konsultacji projektu.

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez Jerzy Straszewski  
Data: 2022.07.11 16:46:38 CEST

**Jerzy Straszewski**

Prezes Zarządu  
Polskiej Izby Komunikacji  
Elektronicznej

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez Stefan Kamiński  
Data: 2022.07.11 15:09:09 CEST  
Powód: Złożenie podpisu

**Stefan Kamiński**

Prezes Zarządu  
Krajowej Izby Gospodarczej  
Elektroniki i Telekomunikacji

**Paweł Wołoch**

Prezes Zarządu  
Związku Telewizji Kablowych w  
Polsce – Izby Gospodarczej

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez Jerzy Nowicki  
Data: 2022.07.11 15:23:28 CEST

**Jerzy Nowicki**

Wiceprezes Zarządu  
Związku Pracodawców Mediów  
Elektronicznych i Telekomunikacji  
Mediakom

**Karol Skupień**

Prezes Zarządu  
Krajowej Izby Komunikacji  
Ethernetowej

**Andrzej Dulka**

Prezes Zarządu  
Polskiej Izby Informatyki i  
Telekomunikacji

Elektronicznie podpisany  
przez Andrzej Dulka  
Data: 2022.07.11 15:41:56  
+02'00'