

Warszawa, 5 lipca 2024 r

Pan Michał Gramatyka
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na ogłoszone przez Ministerstwo Cyfryzacji konsultacje publiczne¹ dotyczące Gigabit Infrastructure Act, czyli rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1309 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów wdrażania gigabitowych sieci łączności elektronicznej, zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/2120 i uchylające dyrektywę 2014/61/UE (akt w sprawie infrastruktury gigabitowej, dalej jako „GIA”), Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji oraz Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji przedstawiają poniżej odpowiedzi na pytania sformułowane przez Ministerstwo Cyfryzacji.

Jednocześnie Izby chciałyby podkreślić, że liczymy na to, że zapowiadany projekt aktu prawnego związanego z wdrożeniem postanowień GIA do naszego porządku prawnego nie będzie się ograniczał wyłącznie do wprowadzenia zapisów GIA, a będzie obejmował swoich zakresem przedmiotowym całość barier administracyjno-prawnych zgłaszanych od dłuższego czasu w ramach wystąpień izbowych (samego PIIT, jak i wspólnie z innymi izbami branżowymi). Tym samym liczymy, że projektowany akt prawny w sposób realny rozwiąże zgłaszane przez rynek telekomunikacyjny problemy związane z procesem inwestycyjnym, a samo działanie będzie miało wymiar kompleksowy i możliwie najszybszy. Powyższe ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście zarówno już trwających jaki i planowanych procesów inwestycyjnych związanych z rozbudową sieci telekomunikacyjnych (zarówno stacjonarnych, jak i mobilnych) w Polsce. Dla ułatwienia dalszej współpracy w załączeniu przedkładamy wystąpienie pięciu organizacji zrzeszających przedsiębiorców telekomunikacyjnych z dnia 21 grudnia 2023 r., w którym zawarta została lista głównych barier utrudniających inwestycje telekomunikacyjne w Polsce.

Jednocześnie, w dalszej części naszego stanowiska, zwracamy dodatkowo uwagę na bardzo istotną kwestię, tj. nowy uciążliwy obowiązek, który wprowadza GIA, a odnoszący się do wewnątrzunijnych połączeń międzynarodowych. Dostawcy usług zostali bowiem zobowiązani do stosowania takich samych stawek w zakresie cen detalicznych za usługi łączności wewnątrzunijnej, jak za usługi łączności krajowej.

I. Odpowiedzi na pytania

- 1. Czy powinniśmy ustanowić lub wyznaczyć organ, który będzie koordynował wnioski o udzielenie dostępu do infrastruktury technicznej będącej własnością podmiotów sektora publicznego lub przez nie kontrolowanej, zapewnił porady prawne i techniczne w toku negocjacji warunków dostępu oraz ułatwił udostępnianie informacji za pośrednictwem pojedynczego punktu informacyjnego, o którym mowa w art. 12 GIA? Jeśli uważają Państwo, że należy wyznaczyć organ – prosimy wskazać, który to powinien być organ i dlaczego. (art. 3 ust. 8 GIA)*

Odpowiedź na to pytanie w dużej mierze zależy od tego, na czym miałyby polegać zadania takiego koordynatora. Z art. 3 ust. 8 wynika, że mogłyby one obejmować:

¹ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wdrozenie-aktu-o-infrastrukturze-gigabitowej--konsultacje-spoleczne-do-5-lipca-2024-r>

- 1) koordynowanie wniosków o udzielenie dostępu do infrastruktury technicznej będącej własnością podmiotów sektora publicznego lub przez nie kontrolowanej,
- 2) udzielanie porad prawnych i porad technicznych w toku negocjacji warunków dostępu,
- 3) ułatwianie udostępniania informacji za pośrednictwem pojedynczego punktu informacyjnego, o którym mowa w art. 12

W odniesieniu do działalności z pkt 1 – pomysł powołania jednego organu, który w ramach koordynacji podejmuje działania proceduralne dotyczące obsługi wniosków jest niestety zły. Niewątpliwie w idealnym świecie rozwiązanie, zgodnie z którym w ramach tzw. jednego okienka operatorzy mają możliwość uzyskania dostępu do infrastruktury należącej do wielu różnych podmiotów działających w różnych częściach kraju, byłoby optymalne, gdyż ułatwiałoby zarządzanie realizacją planów inwestycyjnych, zapewniałoby spójne stosowanie przepisów i gwarantowałoby, że taki koordynator bierze na siebie ciężar uzgadniania stanowisk z lokalnymi dysponentami zasobów. Niestety, w praktyce takie rozwiązanie nie ma prawa działać, gdyż żaden organ nie byłby wystarczająco wydajny, by w sposób sprawny i niepowodujący zatorów obsłużyć tak wielu interesariuszy w odpowiednio krótkim czasie. Tego typu koordynacja niestety skończyłaby się niechybnie paraliżem decyzyjnym i potężnymi opóźnieniami przy zawieraniu umów dostępowych. Dla porządku warto podkreślić, że nawet bez uwzględnienia tych problemów, koordynatorem na pewno nie mógłby być Prezes UKE, który poprzez uczestniczenie w procesie negocjacji, nie byłby w stanie w sposób odpowiednio niezależny i obiektywny rozstrzygać sporów, które następnie poddawane są kontroli sądowej.

Z kolei jeśli mowa jest o organie, który wspomagałby jedynie informacją udostępniające podmioty publiczne, to należałoby przede wszystkim zastanowić się, jakie korzyści tego typu instytucja mogłaby przynieść względem stanu obecnego. Z motywu 26 GIA można wyczytać, że koordynator miałby udzielać porad prawnych i technicznych podmiotom sektora publicznego, a więc tylko jednej stronie umów o dostępie. Z punktu widzenia celu, jakim jest wspieranie inwestycji telekomunikacyjnych z pewnością za wysoce niepożądanym byłoby zapewnianie podmiotom sektora publicznego wsparcia, które zmierzałoby nie do wyrównania wiedzy, ale do wzmocnienia ich pozycji negocjacyjnej w relacjach z operatorami – także tymi najmniejszymi. Żeby tak się nie stało koordynator musiałby wstrzymać się od udzielania porad ułatwiających uzasadnienie odmowy dostępu lub zmierzających do zawyżenia opłat za dostęp i ograniczyć się do przekazywania informacji jedynie o brzmieniu przepisów czy wytycznych regulatora, Komisji i BEREC. W odniesieniu do porad technicznych za mało prawdopodobne należy uznać, że koordynator może mieć lepsze rozeznanie co do stanu i sposobu wykorzystania danej infrastruktury niż jej właściciel czy zarządca. Jednakże jego wiedza o występujących w praktyce sytuacjach, gdy z powołaniem się na przyczyny techniczne dostępu odmówiono, może być znacznie większa. Istnieje więc dość duże ryzyko, że koordynator albo będzie dodatkowym czynnikiem utrudniającym udostępnianie infrastruktury technicznej, albo że podmioty sektora publicznego niesprzyjające inwestycjom telekomunikacyjnym nie będą korzystały z jego pomocy, wiedząc, że reprezentuje on interes drugiej strony umowy.

Wątpliwym jest zatem, czy do realizacji zadań informacyjnych konieczne i właściwe byłoby powoływanie specjalnego organu. W tym celu wystarczyłoby uzupełnienie bazy wiedzy zawartej już w PIT o informacje na temat nowych regulacji określających zasady dostępu do infrastruktury technicznej. Administrator tego systemu – Urząd Komunikacji Elektronicznej – mógłby przy tym w większym stopniu realizować zadanie polegające na udzielaniu indywidualnych informacji o prawnych i regulacyjnych uwarunkowaniach dotyczących tego dostępu. W ten sposób UKE realizowałby ostatnią potencjalną aktywność koordynatora wynikającą z art. 3 ust. 8 i motywu 26 GIA – mógłby ułatwiać udostępnianie informacji za pośrednictwem pojedynczego punktu informacyjnego.

Warto także odnotować, że ustawa o wspieraniu rozwoju przewiduje funkcjonowanie instytucji koordynatorów szerokopasmowych, którzy na poziomie gminy czy powiatu mogliby wspomagać proces udostępniania infrastruktury będącej w dyspozycji różnych działających lokalnie jednostek, w tym spółek realizujących zadania samorządu. Taki koordynator mógłby informować lokalnych decydentów o właściwych regulacjach i nakierowywać wnioskujących o dostęp operatorów na kontakt z właściwymi

osobami po stronie publicznej. Nie należy jednak zapominać, że koordynator szerokopasmowy nie ma i nie powinien mieć mocy sprawczej i błędem byłoby traktowanie go jako osoby, przez którą decyzyjność po stronie publicznej ulega rozmyciu. Zawsze bowiem istnieje ryzyko, że na skutek inercji i nieprzychylności osób kompetentnych koordynator mógłby być traktowany w toku negocjacji dostępowych jako „kozioł ofiarny”, w konsekwencji czego proces uzyskiwania dostępu mógłby okazać się mniej efektywny, niż gdyby tej funkcji w ogóle nie było.

Pomimo opisanych wyżej wątpliwości i wskazanych zastrzeżeń do koncepcji koordynatora wyrażonej w art. 3 ust. 8 GIA, w ocenie członków Izb wprowadzenie jakiegoś mechanizmu uspołniającego i udrażniającego proces udostępniania zasobów publicznych byłoby wskazane. W przeszłości wielokrotnie podnosiliśmy potrzebę powołania Forum Inwestycyjnego, które stanowiłoby platformę dyskusji o konkretnych problemach i barierach inwestycyjnych pomiędzy przedstawicielami rynku i organów administracji. Wdrożenie na gruncie polskim GIA stanowi dobrą okazję do odświeżenia tego pomysłu. W sytuacji, gdy istnieje duża rozbieżność co do sposobu procedowania wniosków o udostępnienie infrastruktury technicznej przez różne podmioty publiczne, ale też gdy na poziomie lokalnym organy administracji publicznej potrafią w sposób ze sobą sprzeczny interpretować te same przepisy prawa, korzystne byłoby funkcjonowanie ciała, które byłoby uprawnione do podejmowania, ponad podziałami, interwencji służących poprawie zaistniałego stanu. Przykładowo, w sytuacji uzyskania informacji o tym, że w danym urzędzie wnioski rozpatrywane są znacznie dłużej niż wynika to z przepisów albo że stosuje się wykładnię contra legem blokującą inwestycje, podmiot koordynujący działanie Forum, np. Minister Cyfryzacji, mógłby zainicjować spotkania pomiędzy przedstawicielami takiej jednostki a reprezentantami rynku i kompetentnych organów. W wyniku takiego dialogu, prowadzonego w oderwaniu od okoliczności konkretnego postępowania administracyjnego czy procesu negocjacji, można byłoby uzyskać konkretne deklaracje publicznych podmiotów co do sposobu załatwiania spraw w przyszłości. Zdaniem Izby tego typu koordynacja ma największe szanse na przyniesienie dobrych efektów.

2. Jak należy zdefiniować roboty budowlane „o ograniczonym zakresie” i „których zakres jest ograniczony”? (art. 5 ust. 5, art. 6 ust. 2 oraz art. 9 ust. 1 GIA)

Na wstępie należy zauważyć, że na kwestię definiowania powyższych pojęć należy spojrzeć z kilku punktów widzenia związanych z przywołanymi przepisami i narzędziami które wprowadzają, tj. w tym przypadku obowiązkiem koordynacji robót budowlanych (art. 5 ust. 5 GIA), obowiązkiem udostępniania minimalnych informacji dotyczących planowanych robót budowlanych na cele umożliwienia negocjowania umów dotyczących koordynacji robót budowlanych (art. 6 ust. 2 GIA) oraz wyłączeniem z procedury udzielania zezwoleń określonych katalogu robót budowlanych (art. 9 ust. 1 GIA).

W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że przykładowo istniejąca w przepisach krajowych instytucja koordynacji robót budowlanych była narzędziem w praktyce wykorzystywanym w marginalnym zakresie. Definiowanie wyżej wskazanych pojęć nie powinno być zatem oderwane od tego jakim celom służą, z jakimi w praktyce dodatkowymi obowiązkami nakładanymi na przedsiębiorców telekomunikacyjnych będą się wiązać i jaki może być przewidywany „faktyczny uzysk” dla usprawnienia prowadzonych procesów inwestycyjnych.

W ocenie Izby definiując roboty budowlane „o ograniczonym zakresie” i „których zakres jest ograniczony” należy posłużyć się aktualnym podziałem wynikającym z przepisów ustawy Prawo budowlane. Tym samym do tego rodzaju robót budowlanych powinny być zakwalifikowane minimum wszystkie roboty budowlane, które w aktualnym stanie prawnym, w oparciu o przepisy ustawy Prawa budowlanego, są zaliczane do robót budowlanych dla których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, a więc prowadzone są bez zgłoszenia lub na zgłoszenie budowy.

Dodatkowo, do kategorii tych należy bezwzględnie zaliczyć także inne przypadki, w których pozwolenie na budowę jest co prawda wymagane, ale nie wynika to z właściwości samego obiektu budowlanego, a innych okoliczności takich jak np. obszar, na którym realizowana jest inwestycja. Przykładowo, zgodnie z art. 29 ust. 7 pkt 1 Prawa budowlanego roboty budowlane, o których mowa w art. 29 ust. 1-4, wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków - wymagają decyzji o pozwoleniu

na budowę. Oznacza to, że np. instalowanie stacji bazowej telefonii komórkowej na obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków wymaga pozwolenia na budowę. Nie powinno to natomiast oznaczać, że tego rodzaju roboty nie powinny być zaliczane do robót *budowlanych „o ograniczonym zakresie”*, a tym samym wyłączone z dodatkowych, zupełnie w tym przypadku nieuzasadnionych obowiązków wynikających z GIA, gdyż ich zakres jest – niezależnie od tego na jakim obszarze są prowadzone - nadal niewielki (instalacja urządzenia w postaci stacji bazowej na obiekcie budowlanym).

Na marginesie (choć niezwykle istotnym) tych rozważań należy także wskazać, że do chwili obecnej nie został zakończony proces legislacyjny dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (nr w wykazu: UD22), zawierający w swej treści m.in. doprecyzowanie przepisów związanych z instalowaniem urządzeń, w tym stacji bazowych telefonii komórkowej, na obiektach budowlanych. Izbom nie są znane przyczyny takiego stanu rzeczy, natomiast jest to sytuacja bardzo niepokojąca, gdyż jak już wielokrotnie wskazywano przypadki kwestionowania możliwości realizacji stacji bazowych na istniejących obiektach budowlanych (np. realizacja stacji na dachach budynków, czy instalacja systemów antenowych na już istniejących stacjach) w przewidywanych przepisami trybach na zgłoszenie i bez zgłoszenia są jedną z kluczowych barier dla rozwoju infrastruktury sieci mobilnych. Ewentualny brak ostatecznego doprecyzowania tych przepisów, mógłby rzutować także – w sposób negatywny – na dodatkowe rozciąganie obowiązków wynikających z GIA na przypadki instalowania stacji bazowych na istniejących obiektach budowlanych.

3. *Czy powinniśmy ustanowić (zbudować) nowy system pełniący rolę punktu informacyjnego do składania elektronicznych wniosków o zezwolenia i prawa drogi czy może wystawić interfejs (jedno okienko), który będzie spinał istniejące już systemy oraz te, które w celu spełnienia GIA będzie należało dobudować? A może lepszym rozwiązaniem jest ustanowienie takiego punktu w ramach istniejącego już systemu i go rozbudować o niezbędne funkcjonalności? Jeśli tak to jaki? Czy taki punkt powinien ograniczać się tylko i wyłącznie do obsługi procesu inwestycyjnego dla infrastruktury telekomunikacyjnej, czy regulacjami oraz wdrażanymi rozwiązaniami objąć również wszystkie typy infrastruktury technicznej? (art. 7 ust. 3 GIA)*

Zdaniem Izby wybór konkretnego rozwiązania technicznego, proponowanego przez Ministerstwo w celu spełnienia m.in. art. 7 ust. 3 GIA, ma charakter wtórny. Kluczowe jest zapewnienie, że funkcjonalność w postaci składania odpowiednich wniosków i uzyskiwania dostępu do informacji na temat ich statusu będzie **niezawodna, nieskomplikowana i pozwalała na sprawną współpracę z odpowiednim organem administracji.**

Szybkość prowadzonych postępowań administracyjnych jest najważniejszym aspektem prawnym z punktu widzenia inwestycji szerokopasmowych. Dlatego zapewnienie, że ułatwienie w postaci elektronicznej obsługi postępowania administracyjnego przyniesie pożądany efekt – zwiększenie tempa inwestycji, wymaga aby odpowiedni kanał komunikacji był efektywnie wykorzystywany zarówno przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych jak i zainteresowane organy. Osiągnięcie tego efektu wymaga jasnej komunikacji wobec interesariuszy oraz jednolitej praktyki jego użytkowania przez organy administracji.

W naszej ocenie rozwiązanie polegające na budowie zupełnie nowych rozwiązań może się okazać działaniem nadmiarowym wobec zadania postawionego przez regulację unijną. Zwracamy uwagę na to, że elektroniczna komunikacja z urzędami zapewniona jest obecnie przez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej, ePUAP. Budowanie rozwiązania alternatywnego może się okazać działaniem niepotrzebnym o ile ePUAP pozwoli na wprowadzenie do niego modyfikacji. Z tego punktu widzenia kluczowe dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest wprowadzenie możliwości systemu, która pozwoliłaby na skrócenie ścieżki prowadzącej do uzyskania odpowiedniego aktu administracyjnego. W tym celu zasadne jest, i spełniające wymogi unijne, wprowadzenie możliwości złożenia wniosku do pojedynczego punktu informacyjnego funkcjonującego w ramach ePUAP, który to przekierowywałby konkretny wniosek do kompetentnego organu. Pozwoli to na skrócenie czasu wymaganego do

skutecznego złożenia wniosku, a więc istotnie ograniczy formalności w zakresie budowy sieci telekomunikacyjnych.

Nawiązując do powyższego należy także przypomnieć wcześniejsze postulaty Izby odnoszące się do tego zagadnienia. Komunikacja pomiędzy przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a odpowiednim urzędem będzie ułatwiona jeśli wymagana przez przepisy prawa liczba odpowiednich dokumentów potrzebnych do przeprowadzenia inwestycji ulegnie zmniejszeniu. Możliwość załatwienia wszelkich formalności za pomocą pojedynczego (czy też zasadniczo ograniczonej liczby) wniosku za pomocą pojedynczego interfejsu z pewnością przyczyniłaby się do spopularyzowania tej formy procedowania i przyniosłoby pozytywny efekt dla tempa prowadzenia inwestycji.

W tym zakresie należy ponownie zwrócić uwagę Ministerstwa na koncepcję pozwolenia zintegrowanego, które wpisywałoby się w tak zakreślone ramy. W ocenie Izby przepisy GIA umożliwiają uzyskanie za pomocą jednego wniosku złożonego przy wykorzystaniu pojedynczego punktu informacyjnego jednej „zintegrowanej decyzji”, obejmującej wszystkie niezbędne rozstrzygnięcia właściwych organów, w maksymalnym terminie 4 miesięcy od złożenia kompletnego wniosku inwestora. Za taką interpretacją przemawia definicja pojęcia ‘zezwolenie’ zawarta w art. 2 pkt 10:

„»zezwolenie« oznacza bezpośrednią lub pośrednią decyzję lub zbiór decyzji wydanych równocześnie lub kolejno przez jeden właściwy organ lub kilka właściwych organów, które to decyzje są wymagane na podstawie prawa krajowego, aby przedsiębiorstwo mogło przeprowadzić roboty budowlane niezbędne do wdrożenia elementów VHCN;”

Zmiana polegająca na możliwości uzyskania przez inwestora za pomocą jednego wniosku złożonego do pojedynczego punktu informacyjnego jednej „zintegrowanej decyzji” obejmującej wszelkie niezbędne rozstrzygnięcia właściwych organów będzie miała charakter rewolucyjny w stosunku do obecnej praktyki procesu inwestycyjnego (wielość wymaganych do uzyskania zezwoleń obejmująca przykładowo w przypadku budowy standardowej stacji bazowej okres średnio kilkunastomiesięczny) natomiast nie należy z tego względu odstępować od dążenia do osiągnięcia tak ambitnego celu. Kluczowe jest przy tym jednak zachowanie dla operatora możliwości wyboru pozyskiwania pojedynczych cząstkowych aktów administracyjnych.

W kontekście pozwolenia zintegrowanego Izba wskazuje, że projektowane rozwiązanie teleinformatyczne powinno umożliwiać przeprowadzenie całego procesu inwestycji telekomunikacyjnej w „jednym okienku”. Co za tym idzie może się okazać konieczne rozbudowanie systemu o moduły charakterystyczne dla innych rodzajów inwestycji. Celem Izby nie jest jednak promowanie rozwiązania które obejmowałoby wszystkie procesy inwestycyjne bez względu na ich charakter. Tak szerokie ujęcie problemu może spowodować wydłużenie czasu wdrożenia odpowiedniego narzędzia i faktyczną utratę cech w postaci niezawodności, prostoty i efektywności.

4. Jakie budynki należy zwolnić z obowiązku wyposażenia w infrastrukturę światłowodową ze względu na nieproporcjonalne koszty, jakie się z nim wiążą lub ze względu na jaki to rodzaj budynku (określone kategorie zabytków, budynki o znaczeniu historycznym, budynki wojskowe oraz budynki wykorzystywanych do celów bezpieczeństwa narodowego? (art. 10 ust. 7 i 8 GIA)

W naszej ocenie tego rodzaju wyłączenia dotyczące obowiązku odpowiedniego wyposażania budynków w wewnątrzbudynkową infrastrukturę techniczną przystosowaną do technologii światłowodowej, wewnątrzbudynkowe okablowanie światłowodowe, czy punkt dostępu powinny mieć co do zasady możliwie jak najwęższy zakres, albowiem nie służą realizacji celów GIA związanych z zapewnieniem jak najszerszego dostępu do sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN). Zwracamy uwagę także na aktualnie obowiązujące przepisy: art. 30 ust. 6 i n. ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz rozdziału 8A Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także art. 30 ust. 6 i n. megaustawy. Wprowadzone zmiany w żadnym wypadku nie powinny zatem iść w kierunku pogorszenia aktualnie obowiązujących przepisów krajowych – takie ryzyko przy nieumiejętnym „wdrożeniu” zapisów GIA niestety dostrzegamy.

W ocenie Izb to, czy w danym przypadku zasadne jest objęcie budynku zwolnieniem z obowiązku wyposażenia go w infrastrukturę światłowodową, powinno być oceniane indywidualnie, per przypadek, w oparciu o przewidzianą w GIA przesłankę „nieproporcjonalnego obciążenie w kategoriach kosztów dla indywidualnych właścicieli lub współwłaścicieli w oparciu o obiektywne czynniki”. Przykładowo, dostosowanie danego budynku wielorodzinnego może być w określonym przypadku (np. z przyczyn technicznych) nieproporcjonalnie obciążające finansowo, co oczywiście nie oznacza, że istnienie tego rodzaju przypadku mogłoby uzasadniać zaliczenie wszystkich budynków danej kategorii do wyłączenia spod obowiązków, o których mowa w art. 10 ust. 1-3 GIA. Natomiast określanie całych „kategorii” budynków byłoby podejściem, w efekcie którego z obowiązku takiego zostałyby wyłączone wszystkie budynki z danej kategorii, także te dla których nie ma obiektywnych przesłanek do takiego wyłączenia.

5. Czy ze względu na bezpieczeństwo publiczne, obronność, bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, powinniśmy określić wykaz kategorii budynków komercyjnych, które można zwolnić z obowiązku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dostęp do tych budynków, w tym ich dachów, aby rozmieścić elementy VHCN lub urządzenia towarzyszących na sprawiedliwych i rozsądnych warunkach oraz po cenie, która odzwierciedla warunki rynkowe? Jeśli tak to jakie kategorie budynków komercyjnych lub jakie kryteria należy stosować, aby określić te kategorie? (art. 3 ust. 3 GIA)

W pierwszej kolejności zasadne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy konieczne i potrzebne jest, by Polska proponowała w ustawie krajowej nowy mechanizm, który odpowiadałby treści art. 3 ust. 3 GIA. W ocenie Izb odpowiedź na to pytanie powinna być zdecydowanie negatywna.

Rozwiązanie przewidziane w tym przepisie teoretycznie ma pomóc „zapewnić łączność na obszarach oddalonych i słabo zaludnionych oraz zniwelować przepaść cyfrową między obszarami wiejskimi a obszarami zurbanizowanymi, przy jednoczesnym ograniczeniu do minimum ingerencji we własność prywatną” (motyw 19). W rzeczywistości jednak art. 3 ust. 3 GIA daje znacznie gorsze możliwości udostępnienia nieruchomości, a pośrednio budynków niż już od dawna funkcjonujący w prawie polskim art. 33 ustawy o wspieraniu rozwoju, zgodnie z którego ust. 1:

„1. Właściciel, użytkownik wieczysty nieruchomości lub zarządca nieruchomości, niebędący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, jest obowiązany umożliwić operatorom, podmiotom, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne, oraz jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1, umieszczenie na nieruchomości obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w celu niezwiązanym z zapewnieniem telekomunikacji w budynku znajdującym się na tej nieruchomości, w szczególności instalowanie urządzeń telekomunikacyjnych, przeprowadzanie linii kablowych pod nieruchomością, na niej lub nad nią, umieszczanie tabliczek informacyjnych o urządzeniach, a także ich eksploatację i konserwację, jeżeli nie uniemożliwia to racjonalnego korzystania z nieruchomości, w szczególności nie prowadzi do istotnego zmniejszenia wartości nieruchomości.”²

Na podstawie tego przepisu operatorzy mogą uzyskiwać dostęp do nieruchomości, w tym budynków, by umieścić w nich i na nich swoje urządzenia, w tym stacje bazowe. Rozwiązanie to wdraża art. 43 EKŁE, który mówi o prawie drogi realizowanym zarówno względem nieruchomości publicznych, jak i prywatnych. Uznanie, że istnieje potrzeba wdrażania do polskiego prawa art. 3 ust. 3 GIA (czy też stosowania go wprost), wiązałoby się z przyznaniem, że wymagany jest (bądź istnieje) przepis szczególny względem ogólnego art. 33 ustawy o wspieraniu rozwoju. Taki przepis wyłączałby zaś możliwość

² W projekcie ustawy wprowadzającej PKE (druk sejmowy nr 424) proponuje się zmianę brzmienia art. 33 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju, która jednak utrzymuje dotychczasowy sens tego przepisu: „1. W przypadkach innych niż określone w art. 30 ust. 1 właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości jest obowiązany zapewnić operatorom, użytkownikom rządowym, o których mowa w art. 2 pkt 87 lit. a, b, d, e oraz h ustawy z dnia ... 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej, oraz jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1, dostęp do nieruchomości, w tym do budynku, polegający na umożliwieniu umieszczenia na nich elementów sieci telekomunikacyjnej oraz powiązanych zasobów, a także ich eksploatacji i konserwacji, jeżeli nie uniemożliwia to racjonalnego korzystania z nieruchomości, w szczególności nie prowadzi do istotnego zmniejszenia wartości nieruchomości.”

uzyskiwania dostępu do prywatnych budynków komercyjnych, jeśli nie zostałyby spełnione wymagania określone w art. 3 ust. 3 lit. a-c. Skoro dostęp ten nie powinien być zapewniony jeśli budynki nie znajdują się na obszarach wiejskich lub oddalonych (lit. a a contrario), to właściciele tych nieruchomości w miastach mogliby z powodzeniem domagać się usunięcia zainstalowanych już stacji bazowych, lub też, co bardziej prawdopodobne, radykalnie podnieść opłaty za udostępnienie budynku czy uzależnić zawarcie umowy na kolejny okres od zaakceptowania przez operatora zaporowych warunków finansowych. Szczególnie z punktu widzenia inwestycji mobilnych byłby to fatalny kierunek zmian.

Warto wyjaśnić, że opisany problem wynika z sygnalizowanego już przez nas przy okazji prac nad GIA problemem przenikania się pojęć „prawa drogi” i „dostęp do infrastruktury technicznej”, szczególnie w kontekście budynków, które z jednej strony są nieruchomościami, a z drugiej mogą być uznane za infrastrukturę techniczną. To zamieszanie pojęciowe może być jednak w obecnej sytuacji wykorzystane z korzyścią dla inwestycji. Art. 1 ust. 3 GIA umożliwia państwu członkowskim „utrzymać lub wprowadzać zgodne z prawem Unii środki, które są bardziej rygorystyczne lub bardziej szczegółowe niż te minimalne wymogi, w przypadku gdy środki te służą promowaniu wspólnego korzystania z istniejącej infrastruktury technicznej lub umożliwiają bardziej efektywne wdrażanie nowej infrastruktury technicznej”. **Izby apelują zatem o uznanie, że art. 33 ustawy o wspieraniu rozwoju jest środkiem bardziej sprzyjającym inwestycjom telekomunikacyjnym niż art. 3 ust 3 GIA i jego utrzymanie w krajowym porządku prawnym uzasadnia odstąpienie od wdrażania tego nowego instrumentu przewidzianego w rozporządzeniu unijnym.** W konsekwencji określanie wykazu kategorii budynków, które zawężyłyby zakres stosowania art. 3 ust. 3 GIA, dodatkowo pogarszając sytuację operatorów, nie powinno być wymagane.

6. Jakie kategorie infrastruktury technicznej należy zwolnić z obowiązku dostępu ze względu na ich wartość architektoniczną, historyczną, religijną lub środowiskową, lub ze względu na bezpieczeństwo publiczne, obronność oraz ochronę i zdrowie publiczne? (art. 3 ust. 10 GIA)

Analogicznie jak w przypadku odpowiedzi na pytanie nr 4, w naszej ocenie, wszelkie wyłączenia związane z obowiązkiem zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej powinny mieć co do zasady możliwie jak najmniejszy zakres. Wyłączenia te powinny być oparte o określone kryteria (przesłanki) badane (w przypadku odmowy) per przypadek, bez wskazywania całych „kategorii” infrastruktury technicznej. Takie podejście byłoby nieprawidłowe, albowiem również istniałoby ryzyko objęcia danym wyłączeniem – w ramach całej „kategorii” – także tej infrastruktury technicznej dla której nie ma obiektywnych przesłanek dla takiego wyłączenia. Nie służyłoby to realizacji zasadniczych celów postawionych przed GIA.

Zwracamy przy tym uwagę na już aktualnie obowiązujące przepisy megaustawy, w tym art. 17 i n., które nie przewidują tego rodzaju wyłączeń „blokowych”, posługując się po prostu określonymi przesłankami odmowy dostępu do infrastruktury technicznej (w tym np. przesłanką braku możliwości wykorzystania infrastruktury technicznej ze względu na bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, integralność i bezpieczeństwo sieci, w szczególności infrastruktury krytycznej – art. 19 ust. 4 pkt 3 megaustawy). Takie podejście pozwala na indywidualną ocenę danego przypadku (zbadanie zasadności odmowy), zachowując generalną zasadę związaną z obowiązkiem zapewniania dostępu do infrastruktury technicznej na cele związane z realizacją sieci telekomunikacyjnych.

Również w tym przypadku, w sytuacji nieumiejętnego „wdrożenia” zapisów GIA, dostrzegamy ryzyko pogorszenia aktualnie obowiązujących przepisów krajowych.

7. Na podstawie jakich kryteriów (należycie uzasadnionych i proporcjonalnych) należy określić w polskim prawodawstwie tzw. „krajową infrastrukturę krytyczną” lub jej część, które należy zwolnić z obowiązku udostępniania operatorom na ich wniosek informacji o takiej infrastrukturze oraz umożliwiania operatorom inspekcji takiej infrastruktury? (art. 4 ust. 6 GIA)

Zdaniem Izby zachowanie obiektywizmu przy konstruowaniu wykazu infrastruktury krytycznej jest kluczowe. Podkreślić należy, że taka infrastruktura nie tylko ma podlegać zwolnieniu z obowiązków określonych w art. 4 ust. 1, 3 i 5 GIA, ale także można odmówić jej udostępnienia bez szczegółowego uzasadnienia (art. 3 ust. 7), czy może ona nie podlegać wymogom związanym z koordynacją robót budowlanych (art. 5 ust. 5, art. 6 ust. 1 i 2). Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej będzie miało

znaczenie także przy określaniu wymogów proceduralnych względem niektórych inwestycji telekomunikacyjnych (art. 7 ust. 8 i art. 9 ust. 3 lit. b). Pewność prawa wymaga, by w każdym z tych przypadków infrastruktura krytyczna była rozumiana w ten sam sposób, a dysponenci infrastruktury technicznej nie mogli bezzasadnie twierdzić, że ich infrastruktura posiada przymiot krytyczności.

Najprostszym i zarazem właściwym sposobem rozwiązania tej kwestii byłoby odwołanie się, tak jak obecnie, do definicji infrastruktury krytycznej zawartej w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o wspieraniu rozwoju) i zasady, że o zakwalifikowaniu obiektu jako infrastruktura krytyczna ostatecznie decyduje wpisanie do wykazu infrastruktury krytycznej w planach zarządzania kryzysowego.

Za zasadne jednocześnie uważamy, aby wprowadzane w tym zakresie rozwiązania nie mogły prowadzić do niezamierzonego ujawnienia informacji o tym, że dany obiekt, system lub usługa jest kwalifikowany jako infrastruktura krytyczna. W tym zakresie uważamy, że po przygotowaniu przez resort pierwszej wersji tych przepisów konieczne będzie dokonanie ich szczegółowej analizy i dyskusji zarówno z perspektywy dysponentów, korzystających, jak i organów właściwych. Prawidłowe wdrożenie przepisów będzie bowiem wymagało adekwatnego wyważenia interesów różnych stron. Jednocześnie, prace legislacyjne w tym zakresie powinny być prowadzone w sposób skoordynowany ze spodziewanym wprowadzeniem dyrektywy CER, tj. dyrektywy dot. odporności podmiotów krytycznych, która spowoduje zmiany w krajowym systemie zarządzania infrastrukturą krytyczną. Prace nad jej implementacją są według naszej wiedzy prowadzone przez RCB (UC47).

II. Regulacja wewnątrzunijnej komunikacji międzynarodowej

W związku ze zmianami wprowadzanymi w rozporządzeniu (UE) 2015/2120, a opisanymi w art. 17 rozporządzenia o infrastrukturze gigabitowej, chcielibyśmy zwrócić Państwa uwagę na bardzo istotną, z punktu widzenia specyfiki polskiego rynku telekomunikacyjnego, kwestię łączności wewnątrzunijnej. Zmiany wprowadzane rozporządzeniem o infrastrukturze gigabitowej zakładają, że od 1 stycznia 2029 r. dla m.in. polskich operatorów powstanie obowiązek stosowania takich samych stawek w zakresie cen detalicznych za usługi łączności wewnątrzunijnej, jak za usługi łączności krajowej. Zmiana ta zgodnie z tekstem rozporządzenia zakłada wcześniejsze (do 30 czerwca 2028 r.) wypracowanie przez Komisję odpowiednich przepisów technicznych dotyczących zabezpieczeń, takich jak środki w zakresie zrównoważonego rozwoju, uczciwego korzystania i zwalczania nadużyć. Rozporządzenie przewiduje ponadto możliwość dobrowolnego wypełnienia wcześniej wskazanego obowiązku, tj. niestosowania różnych cen detalicznych w zakresie usług łączności wewnątrzunijnej oraz usług łączności krajowej już od 1 stycznia 2025 roku. Dobrowolność ta, choć bez wskazania zachęt lub korzyści, wsparta ma być możliwością stosowania polityki uczciwego korzystania, która ma zostać wypracowana po konsultacji z BEREC i wprowadzona przez Komisję odpowiednim aktem wykonawczym do 31 grudnia 2024 r.

Mając na uwadze wpływ powyższej regulacji na polski rynek telekomunikacyjny, pragniemy zwrócić uwagę Ministerstwa, na fakt, iż wszelkie rozwiązania wypracowywane w zakresie zrównoważonego rozwoju, polityki uczciwego korzystania i zwalczania nadużyć powinny w sposób szczególny uwzględniać sytuacje tanich i nielimitowanych taryf dostępnych od lat dla polskich konsumentów. Wprowadzenie reguły polegającej na rozliczaniu tego typu usług w oparciu o stawki krajowe, spowodowałoby istotny wzrost kosztów prowadzenia działalności przez polskich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, poprzez konieczność udostępnienia nielimitowanych połączeń oraz wiadomości SMS wewnątrzunijnych w ramach tego samego, wyliczonego na warunki połączeń krajowych, abonamentu. W przypadku tych ostatnich, tj. wiadomości SMS nadmienić należy, że zróżnicowanie stawek na poziomie UE wynikające z szeregu kosztów ponoszonych przez operatorów (np. zakańczanie, tranzyt) tworzy dodatkowe ryzyka nadużyć dotyczące tej sfery. Przyszłe regulacje dotyczące m.in. polityki uczciwego korzystania powinny w sposób szczególny uwzględniać różnice w wysokości stawek SMS jak również samą ich wysokość w poszczególnych krajach tak, aby prawidłowo zabezpieczać rynek przed nadużyciami.

Wprowadzenie nielimitowanych połączeń oraz wiadomości SMS wewnątrzunijnych (z punktu widzenia konsumentów bez dodatkowych opłat) z wysokim prawdopodobieństwem przyczyni się także do

istotnego dodatkowego wzrostu ruchu (tak właśnie było natychmiast po wprowadzeniu reguły RLAH w zakresie roamingu regulowanego). W konsekwencji przychody uzyskiwane z abonamentów będą musiały pokryć nie tylko koszty usług krajowych i roamingowych (ze względu na RLAH), ale również rosnące koszty dostarczania wewnętrznych połączeń międzynarodowych. Zauważamy jednocześnie, że koszty te nie były brane pod uwagę przy tworzeniu obowiązujących ofert detalicznych, a ich pojawienie się doprowadzi do znacznego ograniczenia możliwości inwestycyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

W związku z opisanym powyżej wpływem wprowadzonych rozporządzeniem regulacji zwracamy się z prośbą do Ministerstwa, aby w sposób szczególny obserwowało i w razie możliwości zaangażowało się w proces uzgadniania i kształtowania aktu wykonawczego dotyczącego zasad polityki uczciwego korzystania w zakresie połączeń wewnętrznych, przygotowywanego przez Komisję do końca br. w zakresie dobrowolnego mechanizmu zrównania stawek detalicznych. Wierzymy, że jego założenia mogą być kluczowe dla rozwiązań wprowadzanych kolejnym wskazanym w rozporządzeniu aktem wykonawczym ustanawiającym przepisy techniczne dotyczące zabezpieczeń, takie jak środki w zakresie zrównoważonego rozwoju, uczciwego korzystania i zwalczania nadużyć. Ten ostatni okaże się kluczowy dla polskiego rynku telekomunikacyjnego i możliwości przeciwdziałania negatywnym skutkom nowej regulacji opisanym wcześniej.

Jak wskazywaliśmy w ramach wcześniejszych odpowiedzi w ramach zapytań Ministerstwa, jesteśmy gotowi zaproponować kierunki dla założeń wspomnianych aktów wykonawczych dotyczących mechanizmów polityki uczciwego korzystania – FUP, np. aby nie opierać go na mechanizmach podobnych do tych dotyczących RLAH (tzw. 4-ro miesięczny FUP), ponieważ warunki te co do zasady nie będą spełnione w przypadku połączeń międzynarodowych. Bardziej adekwatne byłoby rozważenie np. odpowiednio wyliczonego na podstawie średniego zużycia przez klientów usług międzynarodowych FUPa wolumenowego lub w odpowiedni sposób skonstruowanego FUPa opartego na Otwartych Pakietach Danych w roamingu. Jesteśmy gotowi do przedstawienia szczegółów powyższych rozwiązań lub odnieść się do autorskich propozycji BEREC i Komisji. Zauważamy przy tym, że każde wybrane finalnie rozwiązanie musiałyby zakładać korzyści zarówno dla konsumentów jak i operatorów, tj. oparcie na prostej metodologii i umożliwieniu odzyskania utraconych przychodów.

Pragniemy również zwrócić uwagę, iż wprowadzenie nowych zasad rozliczania wewnętrznych połączeń międzynarodowych oraz wskazanych docelowo w akcie wykonawczym mechanizmów zabezpieczających, w tym ewentualnych zupełnie nowych i skomplikowanych wdrożeniowo elementów wymagających weryfikacji w ramach FUP, wiązało się będzie z koniecznością dokonania złożonych i kosztownych zmian systemowych.

Jako operatorzy zrzeszeni w Izbach oferujemy możliwość wsparcia merytorycznego Ministerstwa w działaniach, konsultacjach czy analizach w ramach tworzonych aktów wykonawczych, w tym dostarczenia informacji o danych lub źródłach danych potwierdzających powyższe zagrożenia dla rynku, ich skalę oraz potrzebę przeciwdziałania im.

Z poważaniem,

Andrzej Dulka



**Prezes Polskiej Izby
Informatyki i Telekomunikacji**

Stefan Kamiński



**Prezes Krajowej Izby Gospodarczej
Elektroniki i Telekomunikacji**