**Tabela uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu aktualizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Lp.** | **Podmiot zgłaszający uwagi lub propozycje** | **Treść uwagi (propozycja zmian)** | **Stanowisko resortu cyfryzacji** |
|  | Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju | Załącznik nr 1 projektu Narodowego Planu Szerokopasmowego. Tabela: Projekt strategiczny SOR, str. 45-46.  1). Użyto nazwy "Pakt dla miast średnich", prawidłowa nazwa "Pakiet działań dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze"  2). Użyto nazwy "Pakiet działań dla obszarów objętych marginalizacją", prawidłowa nazwa "Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją".  3). Użyto nazwy "Program ponadregionalny dla najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+", prawidłowa nazwa "Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+" | Uwaga zasadna  Projekt NPS zostanie przeredagowany w zakresie wskazanym w uwadze. |
|  | Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju | Narodowy Plan Szerokopasmowy rycina 9 str. 34.  W programie wskazano na występowanie w rozwoju sieci szerokopasmowych barier prawnych, finansowych i społecznych, w tym wymagających zmian legislacyjnych. Kluczowe zidentyfikowane bariery projektodawca przedstawił na rycinie nr 9 (str. 34 NPS), wskazując jako barierę wspólną dla rynku brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (akty prawa miejscowego). W świetle obecnych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, uprzywilejowujących inwestycje obejmujące budowę regionalnych sieci szerokopasmowych, wskazanie braku planów miejscowych jako kluczowej bariery jest więc nieuzasadnione. | Uwaga niezasadna  W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych w zakresie dotyczącym inwestycji w regionalne sieci szerokopasmowe (RSS) – choć wciąż nieuchylone – nie są i nie będą już stosowane. RSSy zostały już bowiem wybudowane do końca roku 2015 z udziałem środków perspektywy finansowej 2007-2013, zaś dalsza budowa kolejnych sieci tego rodzaju nie była i nie jest planowana.  Odnosząc się merytorycznie do bariery braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy wyjaśnić, że akty te stanowią m.in. o lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności, a zatem umożliwiają przedsiębiorcom telekomunikacyjnym – bez konieczności przeprowadzania procedur z zakresu prawa planistycznego - właściwe przygotowanie inwestycji w kontekście obowiązującego na danym terenie prawa planistycznego i stanowią oparcie dla przedsiębiorców przede wszystkim w przypadku ubiegania się przez nich o ewentualne niezbędne zgody budowlane. W przypadku zaś braku planu dla określonego terenu, przeprowadzenie inwestycji wymaga uprzedniego uzyskania decyzji lokalizacyjnej, co w sposób istotny (a przecież niepotrzebny) powoduje zarówno wydłużenie procesu inwestycyjnego, jak i wzrost jego kosztów.  Na podstawie rożnych źródeł należy oszacować, że jedynie 1/3 terytorium Polski objęta jest planowaniem przestrzennym – oznacza to, że dla znacznej większości terytorium Polski inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną skończyły się później lub trwają dłużej co najmniej w związku z koniecznością uzyskania przez inwestorów decyzji lokalizacyjnych. |
|  | Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii | Ocena Skutków Regulacji.  Należy uzupełnić tabelę 6 w OSR o koszty i korzyści związane z likwidacją barier dla JST. | Uwaga niezasadna  Sam NPS jako dokument programowy wytyczający założenia do dalszych działań, nie powoduje kosztów po stronie JST, tak więc przewidywanie ich w Ocenie Skutków Regulacji do projektu Narodowego Planu Szerokopasmowego jest niezasadne. Przez przyjęcie NPS przepisy aktów normatywnych nie zostaną zmienione, a co za tym idzie nie powstaną koszty po stronie czy to samorządu czy też Skarbu Państwa. Dopiero w momencie przyjęcia konkretnych rozwiązań legislacyjnych takie koszty mogą powstać i właśnie wtedy będą przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji do proponowanych zmian legislacyjnych. |
|  | Ministerstwo Finansów | Narodowy Plan Szerokopasmowy 5.3. Środki krajowe, Fundusz szerokopasmowy str. 37.  Minister Finansów negatywnie ocenia tworzenie funduszy ze środków, które dotychczas stanowiły dochody budżetu państwa, a które mają być dedykowane finansowaniu wybranych obszarów. Przedstawione w projekcie założenia dotyczące finansowania funduszu (co najmniej z części opłat wnoszonych przez operatorów telekomunikacyjnych) stoją w sprzeczności z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Powyższe ogólne informacje dotyczące utworzenia funduszu nie znajdują odzwierciedlenia w treści OSR. Z tabeli w pkt 6 OSR (Wpływ na sektor finansów publicznych) wynika bowiem, że proponowany program rządowy nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast pod tabelą (w wierszu Dodatkowe informacje) znajduje się informacja, że realizacja NPS ma być finansowana zarówno ze środków UE, jak i ze środków krajowych (z funduszu celowego). Z przedstawionych informacji wynika, że fundusz ten zasilany byłby co najmniej częścią danin publicznoprawnych, do których ponoszenia zobowiązani są operatorzy telekomunikacyjni (opłaty te stanowią dochód budżetu państwa).  Przedstawiona koncepcja stanowiąca, że przychodem ww. funduszu miałyby być opłaty wnoszone przez operatorów telekomunikacyjnych, skutkować będzie znacznym uszczuplenie dochodów budżetu państwa wynoszącym ok. 1-1,5 mld zł w latach 2019 -2025. Zatem podkreślić należy, że wprowadzenie projektowanych rozwiązań będzie miało zasadniczy i realny wpływ na wydatki sektora finansów publicznych, w tym budżet państwa. Należy bowiem mieć na uwadze, że wszelkie działania prowadzące do obniżenia poziomu dochodów budżetu państwa powodują zmniejszenie przestrzeni wydatkowej dostępnej w ramach Stabilizującej Reguły Wydatkowej i wymuszają niezbędne ograniczenia wydatków.  Przede wszystkim jednak wymaga zauważenia, że ww. skutki finansowe w postaci zmniejszenia dochodów budżetu państwa w roku 2019 nie zostały przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019. | Uwaga niezasadna  Sam NPS jako dokument programowy wytyczający założenia do dalszych działań, nie powoduje zaistnienia kosztów po stronie Budżetu Państwa, tak więc przewidywanie ich w Ocenie Skutków Regulacji do projektu Narodowego Planu Szerokopasmowego jest niezasadne. Utworzenie funduszu musi być poprzedzone przygotowaniem i przyjęciem ustawy ustanawiającej taki mechanizm finansowania rozwoju sieci.  Przez przyjęcie NPS nie zostanie utworzony fundusz, a co za tym idzie nie powstaną koszty po stronie czy to samorządu czy też Skarbu Państwa. Dopiero w momencie przyjęcia konkretnych rozwiązań legislacyjnych takie koszty mogą powstać i właśnie wtedy będą przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji do propozycji aktu normatywnego ustanawiającego fundusz. W NPS zwarto jedynie postulat utworzenia takiego funduszu. Dokument ten ma charakter ogólny i przekrojowy nie zawiera szczegółowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania funduszu jedynie wstępne założenia. Koncepcja funduszu zostanie uszczegółowiona po przyjęciu dokumentu w ramach prac nad konkretnymi mechanizmami realizacji tego zamierzenia. |
|  | Ministerstwo Finansów | Ocena Skutków Regulacji do przedmiotowego projektu w pkt 6 wskazano, iż projekt rządowego programu rozwoju NPS przewiduje dalsze korzystanie ze środków polityki spójności w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, jak również przewiduje ubieganie się o środki unijne na wsparcie rozwoju sieci szerokopasmowych w perspektywie finansowej 2021-2027. Należy wskazać z jakiego programu polityki spójności będzie finansowany program NPS, jaka będzie wysokość środków pomocowych na wkład z budżetu UE oraz na współfinansowanie krajowe z budżetu państwa. | Uwaga niezasadna  NPS jako dokument programowy wytyczający założenia do dalszych działań, nie powoduje zaistnienia kosztów po stronie Budżetu Państwa lub budżetu środków europejskich. W zakresie środków pomocowych z budżetu UE należy wyjaśnić, że założenia wsparcia rozwoju sieci szerokopasmowych z tego źródła będą wynikiem negocjacji wieloletniej perspektywy finansowej na lata 2021-2027, jak i wynikiem przeglądu środków dostępnych w obecnej perspektywie. Ze względu na obecny, wstępny etap prac nad kolejną perspektywą finansową oraz na niepodjęty jeszcze (choć zaproponowany w projekcie aktualizacji NPS) przegląd środków dostępnych w obecnej perspektywie, określenie wysokości środków europejskich oraz ewentualnego wkładu krajowego na wsparcie rozwoju sieci nie jest obecne możliwe. Niemniej Ministerstwo Cyfryzacji aktywnie uczestniczy w negocjacjach przyszłej perspektywy finansowej, dla której Komisja Europejska zaproponowała kontynuację wsparcia rozwoju sieci szerokopasmowych w ramach 3 celu polityki spójności „Lepiej połączona Europa (…)”, jak również w ramach kolejnej edycji instrumentu „Łącząc Europę”. |
|  | Ministerstwo Finansów | Uwaga ogólna.  Zdaniem Ministra Finansów, w pierwszej kolejności należy dążyć do podjęcia takich działań, aby w jak największym stopniu angażować środki z programów unijnych, które zapewniłyby realizację założonych zadań w ramach NPS | Uwaga częściowo zasadna  Ministerstwo Cyfryzacji zdaje sobie sprawę z konieczności zabezpieczenia realizacji celów NPS w jak największym stopniu środkami europejskimi, stąd wskazane w treści projektu aktualizacji NPS zobowiązanie do zabiegania o środki europejskie na wsparcie rozwoju sieci szerokopasmowych w ramach kolejnej perspektywy finansowej, jak również do przeglądu środków dostępnych w ramach obecnej perspektywy. Co więcej, w projekcie aktualizacji NPS w pierwszej kolejności wskazuje się na działania o niebezpośrednim charakterze finansowym, które obniżą kosztochłonność inwestycji w sieci szerokopasmowe i zmniejszą występującą lukę finansową w obszarze podaży nowoczesnych usług dostępu do internetu, wymagającą wsparcia publicznego.  Niemniej, wielkości luki finansowej przytoczone w treści aktualizacji NPS oraz szacunkowe liczby gospodarstw domowych znajdujących się poza zasięgiem usług dostępu do szybkiego lub bardzo szybkiego internetu odpowiednio na koniec 2020 i 2025 roku, a także ostrożne (i jako takie jedyne uzasadnione) oczekiwania względem potencjalnej alokacji środków europejskich dla Polski z przeznaczeniem na wsparcie rozwoju sieci szerokopasmowych, uzasadniają twierdzenie, że bez uruchomienia dodatkowych środków krajowych (abstrahując od konkretnych wartości tych środków, w tym przykładowych wartości przytoczonych w treści aktualizacji NPS przy opisie propozycji funduszu szerokopasmowego) cele NPS nie zostaną zrealizowane.  Działania planowane do podjęcia w ramach NPS są nakierowane na jak najlepsze zagospodarowanie środków UE na rozwój sieci szerokopasmowych. Do tej pory wszelkie działania w ramach tego obszaru były prowadzone przy współudziale funduszy UE. Udział Skarbu Państwa ograniczał się do wymaganego wkładu krajowego. Jednak z uwagi na zakładane zmniejszenie się środków na budowę sieci szerokopasmowych w nowej perspektywie finansowej uruchomienie środków krajowych będzie konieczne. Ponadto KE jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy prowadzący audyt budowy sieci szerokopasmowych w państwach członkowskich zwracały uwagę, że Polska jako jeden z niewielu krajów UE nie przeznacza żadnych środków własnych na rozwój siei szerokopasmowych i wykorzystuje na ten cel wyłącznie środki UE. |
|  | Ministerstwo Finansów | W OSR należy uzupełnić o informację, iż ewentualne koszty potrzebne do realizacji zadań związanych z rozwojem Narodowego Planu Szerokopasmowego będą finansowane ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji podmiotów zobowiązanych do realizacji tego przedsięwzięcia, w ramach limitu wydatków ustalanego corocznie, bez konieczności jego dodatkowego zwiększania w roku bieżącym, jak i w kolejnych latach budżetowych. | Uwaga zasadna  Ze względu na powody wskazane w stanowisku do uwagi nr 6 koszty wdrażania sieci szerokopasmowych w kraju wymagają udziału większego Skarbu Państwa. W ramach planowanych instrumentów realizacji NPS wskazano również fundusz, którego powstanie będzie związane z pozyskaniem środków spoza limitu wydatków ustalonego dla właściwych podmiotów zaangażowanych w realizację NPS. Z tego powodu choć działania podejmowane w ramach NPS mogą w większości być sfinansowane ze środków będących w dyspozycji danych podmiotów zaangażowanych w realizację NPS to jednak, już teraz wiadomo, że bez uruchomienia dodatkowych środków publicznych osiągnięcie celów NPS będzie niemożliwe. |
|  | Ministerstwo Finansów | Odnosząc się do informacji, iż „Rząd RP zobowiązuje się także do zapewnienia środków publicznych na pokrycie co najmniej części luki finansowej, uniemożliwiającej osiągnięcie celów NPS. Działania w tym zakresie dotyczyć będą zarówno środków polityki spójności, stanowiących jak dotąd jedyne publiczne źródło wsparcia rozwoju sieci szerokopasmowych w Polsce, jak i udostępnienia środków budżetu państwa oraz pozostających w dyspozycji podmiotów realizujących politykę państwa w obszarze wspierania wzrostu gospodarczego Polski” (str. 32 projektu programu), zauważyć należy, iż niejasne jest o jakich środkach z budżetu państwa i w jakiej wysokości jest mowa. Przepisami, które również nie określają wymogów technicznych są § 2 ust. 2 oraz § 5. Należy zauważyć, że wskazanie, jakie informacje, i w jakiej kolejności mają być zawarte na stronie dziennika urzędowego, nie są wymaganiami technicznymi, w związku z tym wykraczają one poza upoważnienie ustawowe. | Uwaga niezasadna  Patrz stanowisko do uwagi 4 i 7. |
|  | Ministerstwo Finansów | W pkt 6.2 Działania wspierające popyt zawarto między innymi informacje, że Rząd zobowiązuje się do udzielenia wsparcia finansowego w postaci bezpośrednich dopłat dla użytkowników końcowych, w celu umożliwienia im zakupu usług, jak również wprowadzenia mechanizmów finansowych Państwa w obszarze budowy popytu na usługi szerokopasmowe. Podkreślenia wymaga, że składanie deklaracji, powodujących wzrost wydatków budżetu państwa, wymaga wskazania źródeł ich finansowania. Trudno zaakceptować takie ogólne deklaracje, nie znając szczegółów planowanego programu wsparcia ani szacunkowych skutków z tego tytułu dla finansów publicznych | Uwaga niezasadna  Patrz stanowisko do uwagi nr 4. Dodatkowo należy wyjaśnić, że w opinii Ministerstwa Cyfryzacji, źródłem wsparcia finansowego dla działań wspierających popyt powinny być środki proponowanego funduszu szerokopasmowego – w ramach ogólnego budżetu tego funduszu, którego przykład został przytoczony w treści projektu aktualizacji NPS. Nie jest przy tym wykluczone skorzystanie ze środków europejskich, o ile będzie taka możliwość. |
|  | Ministerstwo Finansów | W pkt 5.3 Środki krajowe wskazano, iż Rząd RP zobowiązuje się do poszukiwania krajowych środków wsparcia inwestycji w szybkie sieci szerokopasmowe także poprzez utworzenie Funduszu szerokopasmowego. Zakłada się udział jednostek samorządu terytorialnego w tym systemie, w celu zmotywowania organów jednostek samorządu terytorialnego, jako lokalnych gospodarzy, do poza administracyjnego współuczestnictwa w procesie inwestycyjnym na danym obszarze. Wydaje się, ze należy jasno wskazać jaki charakter będzie miał ten udział, w szczególności czy udział JST w procesie inwestycyjnym w sieci szerokopasmowe będzie wiązał się ze skutkami finansowymi dla JST. | Uwaga zasadna  W ramach opisu funduszu rozszerzono wyjaśnienia o uwzględnienie roli JST w ramach funkcjonowania tego mechanizmu. Zakłada się, że w ramach funduszu będą mogły być wspierane m.in. inicjatywy samorządowe dążące do rozwoju sieci szerokopasmowych na danym obszarze. Model inwestycyjny przewiduje realizację także wspólnych projektów JST i operatorów telekomunikacyjnych przy wsparciu funduszu w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Udział JST byłby nakierowany na wkład niepieniężny opisany w rozdziale 7.2. punkcie Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. |
|  | Ministerstwo Finansów | W załączniku Nr 4 (str. 92) – Zidentyfikowane kluczowe bariery prawne – przewiduje się zmianę przepisów prawnych, między innymi w zakresie ustalania przez organ stanowiący JST wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego. Zmiany te (mimo, że w krótkiej perspektywie) mogą przyczynić się do obniżenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego a w OSR brak jest informacji w tym zakresie. W związku z tym, w przypadku projektowania systemowego rozwiązania, które obniżałoby wysokość opłat za zajęcie pasa drogowego ustalanych przez JST, w OSR należy określić skutki takich rozwiązań dla samorządów oraz wskazać źródła ich sfinansowania. Ponadto wskazane byłoby również (w miarę możliwości) odniesienie się do korzyści płynących dla gmin z tytułu budowy sieci światłowodowych. | Uwaga niezasadna  Patrz stanowisko do uwagi nr 3. |
|  | Ministerstwo Finansów | Na stronie 34 (rycina 9) ww. projektu dokumentu wymienia się, jako jedną z kluczowych barier inwestycyjnych wspólnych dla rynku „zbyt wysokie podatki i opłaty lokalne”, nie wskazując przy tym co należy rozumieć pod tym pojęciem, jak również czy są to daniny uregulowane w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Nie wskazuje się także, jakie działania należałoby podjąć w celu usunięcia wymienionej bariery. Zatem wskazane byłoby wykreślenie z omawianego projektu sformułowania „zbyt wysokie podatki i opłaty lokalne”, należy bowiem zauważyć, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie ponoszą, co do zasady, opłat lokalnych, o których mowa w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. | Uwaga częściowo zasadna  Opis ryciny zostanie uzupełniony o przypis wyjaśniający, o jakie podatki i opłaty lokalne chodzi we wskazanej barierze.  Jednocześnie Ministerstwo Cyfryzacji pragnie wyjaśnić, że treść przytoczona na stronie 34 projektu aktualizacji NPS – w zakresie podatków i opłat ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych – ma charakter ogólny, zaś jej rozwinięcie następuje w załączniku nr 4 do projektu. Zwrot „lokalny” został przy tym użyty nie w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ale jako doprecyzowanie, że w barierze mowa jest o daninach, jakie przedsiębiorcy telekomunikacyjni zobowiązani są ponosić na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (wśród których najistotniejszą z punktu widzenia jej potencjalnej wysokości jest opłata za zajęcie pasa drogowego – także szczegółowo omówiona w załączniku nr 4). |
|  | Ministerstwo Finansów | W odniesieniu do podatku od nieruchomości podkreślenia wymaga, że już od 17 lipca 2010 r. z pojęcia obiektu budowlanego, w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, a tym samym z opodatkowania podatkiem od nieruchomości, zostały wyłączone kable zainstalowane w kanalizacji kablowej. W konsekwencji, podatnicy (przedsiębiorstwa telekomunikacyjne) nie płacą podatku lokalnego od wartości światłowodu umieszczonego w kanalizacji, który stanowi istotny koszt inwestycji. | Uwaga zasadna  Ministerstwo Cyfryzacji pragnie jednak wyjaśnić, że w praktyce stosowania przez właściwe organy podatkowe (oraz wykładni dokonywanej przez sądownictwo administracyjne) prawa z zakresu podatku od nieruchomości wciąż występują rozbieżności dotyczące uznawania za budowle urządzeń telekomunikacyjnych, które takimi budowlami nie są (dotyczy to np. szaf telekomunikacyjnych). Stąd w projekcie aktualizacji NPS proponuje się działania mające na celu wyeliminowanie tych robieżności. |
|  | Ministerstwo Finansów | Ponadto, w projekcie NPS (str. 37, przypis 39) należy dokonać formalnej korekty w odniesieniu do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zastępując słowo „przychody” przez „dochody”, stosownie do przepisów ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z cytowanym Sprawozdaniem z działalności Prezesa UKE za 2017 r. z kwietnia 2018 r. | Uwaga zasadna  Projekt NPS zostanie przeredagowany w zakresie wskazanym w uwadze. |
|  | Rządowe Centrum Legislacji | Uwaga ogólna.  Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1307 i 1669), dalej jako „ustawa", program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Jednocześnie w art. 19 ust. 6 ustawy wskazano, ze przepisy art. 19 ust. 2-5 stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany programów rozwoju lub krajowych programów operacyjnych. Tym samym zasadne jest uzupełnienie podstawy prawnej projektowanej uchwały zmieniającej o wskazany art. 19 ust. 6 ustaw. | Uwaga zasadna  Projekt uchwały zostanie uzupełniony w zakresie wskazanym w uwadze. |
|  | Rządowe Centrum Legislacji | Uwaga ogólna.  Z art. 19 ust. 1 ustawy wynika, ze projekt programu rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przedkładany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 ustawy. Właściwy minister przedkłada do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekt programu rozwoju wraz ze wskazaną opinią (art. 19 ust. 1c ustawy). | Uwaga ogólna  Ministerstwo Cyfryzacji pragnie wyjaśnić, że na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, projekt aktualizacji NPS został przedłożony ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii, o której mowa w tym przepisie, równolegle ze skierowaniem projektu do konsultacji publicznych w ramach procedury, o której mowa w art. 6 tej ustawy. |
|  | Rządowe Centrum Legislacji | Uzasadnienie projektowanej uchwały nie spełnia wymogów określonych w § 27 ust. 3 i 4 oraz § 28 ust.2 pkt 3 lit. d uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) i wymaga uzupełnienia w ww. zakresie. | Uwaga zasadna  Uzasadnienie do uchwały zostanie uzupełnione w zakresie wskazanym w uwadze. |
|  | Rządowe Centrum Legislacji | Narodowy Plan Szerokopasmowy 7.2. Monitoring postępów realizacji i sprawozdawczość. Doprecyzowania wymagają kwestie wskazania organu opracowującego sprawozdanie rocznego z realizacji zadań Narodowego Planu Szerokopasmowego. | Uwaga zasadna  Projekt NPS zostanie uzupełniony w zakresie wskazanym w uwadze. |
|  | Rządowe Centrum Legislacyjne | Uwagi natury redakcyjnej. | Uwagi częściowo zasadne  Projekt NPS zostanie częściowo poprawiony pod względem redakcyjnym w zakresie zgłoszonych propozycji. |
|  | Ministerstwo Środowiska | Bariera związana z wysokością norm PEM, określoną w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dn. 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobu sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. z 2003 Nr 192 poz. 1883).  Zasadniczym celem w zakresie PEM jest ochrona ludności przed potencjalną nadmierną ekspozycją na promieniowanie elektromagnetyczne. Niższe dopuszczalne poziomy PEM oznaczają, że mieszkańcy w Polsce z definicji poddani są mniejszej ekspozycji na odziaływanie PEM niż mieszkańcy innych krajów. I to nawet przy założeniu, że lokalnie mogłoby dochodzić do niewielkich przekroczeń aktualnie dopuszczalnych wartości PEM. To z kolei oznacza, że ewentualny wpływ PEM na zdrowie mieszkańców jest istotnie mniejszy niż w większości krajów europejskich. Na obecną chwilę wyniki badań dotyczące zagrożeń związanych z oddziaływaniem pól elektromagnetycznych na ludzi są niejednoznaczne, jednakże wskazują na istnienie pewnych zagrożeń i na ich podstawie zdecydowano m.in. o zaliczeniu częstotliwości radiowych do grupy 2B czynników rakotwórczych (prawdopodobnie kancerogenne) w klasyfikacji Międzynarodowego Instytutu Badań nad Rakiem. Badania naukowe wskazują potrzebę daleko idącej ostrożności przy ekspozycji na pola elektromagnetyczne, szczególnie wieloletniej lub na pola o wysokim poziomie. Sieć 5G wymagać będzie postawienia dodatkowych stacji bazowych, nadajników, odbiorników, a przecież komunikacja odbywa się bezprzewodowo za pomocą fal radiowych. Stacje bazowe w odróżnieniu od tych istniejących obecnie będą wymagały postawienia bardzo blisko ludzi i urządzeń, a do tego w większym zagęszczeniu. Podstawą podniesienia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w Polsce powinny być miarodajne wyniki pomiarów, badań, ocen i analiz oddziaływania sieci 5G na środowisko oraz zdrowie ludności.  W związku z powyższym nie widzimy podstaw do zwiększenia dopuszczalnych poziomów PEM w Polsce.  Należy podkreślić, że wszelkie propozycje zmian obowiązującego prawodawstwa w ww. zakresie powinny być poprzedzone rzetelną i wnikliwą analizą oddziaływania tych instalacji. | Uwaga niezasadna  Pierwsze polskie przepisy dotyczące ochrony przed polami elektromagnetycznymi zostały ustanowione w 1961 roku. Kolejnymi przepisami były: rozporządzenie Rady Ministrów z 1980 roku. Rozporządzenie to zostało w 1997 roku zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Ustawa z 2001 roku – Prawo ochrony środowiska wprowadzając nowe rozwiązania prawne, spowodowała konieczność wydania kolejnego rozporządzenia, dotyczącego ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Rozporządzenie to zostało wydane w 2003 roku i obowiązuje do dziś.  Na poziomie UE przyjęto następujące instrumenty prawne w dziedzinie pół elektromagnetycznych:   * zalecenie Rady 1999/519/EC[[1]](#footnote-1) z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia ekspozycji ogółu ludności na pola elektromagnetyczne , które ma uzupełnić politykę krajową mającą na celu poprawę stanu zdrowia; celem zalecenia jest opracowanie ram ograniczających narażenie ogółu ludności na pola elektromagnetyczne w oparciu o najlepsze dowody naukowe, a także stworzenie podstawy do monitorowania sytuacji (dalej jako zalecenie 1999/519/EC); * Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE[[2]](#footnote-2) z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylająca dyrektywę 1999/5/WE; * Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE[[3]](#footnote-3) z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (dwudziesta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) i uchylająca dyrektywę 2004/40/WE; * Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/35/UE[[4]](#footnote-4) z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku sprzętu elektrycznego przewidzianego do stosowania w określonych granicach napięcia; * Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE[[5]](#footnote-5) z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego.   Instalacje emitujące pola elektromagnetyczne zostały uznane w świetle regulacji krajowych za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, mimo że nie wynika to z regulacji prawa UE (instalacje te nie zostały ujęte w aneksach I i II dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady [2011/92/UE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=PL) z dnia 13 grudnia 2011 r. *w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko*, tj. w grupie inwestycji, które powinny podlegać ocenie z punktu widzenia ich skutków w środowisku).Dyrektywa ta ma za zadanie ujednolicenie dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, która mówi, że:   * różnice w obowiązującym ustawodawstwie różnych Państw Członkowskich w odniesieniu do oceny skutków wywieranych na środowisko przez publiczne i prywatne przedsięwzięcia mogą stwarzać niekorzystne warunki konkurencji i przez to bezpośrednio wpływać na funkcjonowanie wspólnego rynku; dlatego konieczne jest przeprowadzenie zbliżenia ustawodawstwa krajowego w tym obszarze zgodnie z art. 100 Traktatu; * należy wprowadzić zasady ogólne dla oceny skutków wywieranych na środowisko w celu uzupełnienia i skoordynowania procedur wydawania zezwoleń na publiczne i prywatne przedsięwzięcia, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko; * zezwolenia na publiczne lub prywatne przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, powinny być udzielane jedynie po uprzednim wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć; ocena ta musi być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem; * zasady oceny skutków środowiskowych powinny być zharmonizowane, szczególnie w odniesieniu do przedsięwzięć, które powinny podlegać ocenie, podstawowych obowiązków wykonawców oraz do zawartości oceny; * niektóre rodzaje przedsięwzięć mogą znacząco oddziaływać na środowisko i te przedsięwzięcia muszą z zasady podlegać systematycznej ocenie; * przedsięwzięcia innych rodzajów mogą nie mieć w każdym przypadku znaczących oddziaływań na środowisko i te przedsięwzięcia powinny być oceniane gdy Państwa Członkowskie uznają, że wymóg oceny wynika z cech tych przedsięwzięć;   Obie dyrektywy nie uwzględniają w tym aspekcie instalacji radiokomunikacyjnych.  W 2011 roku Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska opublikowało dokument pod nazwą „Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej”[[6]](#footnote-6), gdzie w  dziale 5 „Oddziaływanie pól elektromagnetycznych na elementy środowiska” stwierdzono, że:  *Brak doniesień naukowych, które uzasadniałyby prowadzenie ochrony środowiska przyrodniczego przed polami elektromagnetycznymi. Standardy jakości środowiska, które dotyczą ochrony przed polami elektromagnetycznymi zostały ustanowione ze względu na konieczność ochrony ludności. Nie ma informacji o występowaniu istotnego wpływu pól elektromagnetycznych występujących w otoczeniu normalnie eksploatowanych i powszechnie używanych linii i stacji elektroenergetycznych, instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych na przyrodę ożywioną i oczywiście – nieożywioną. Nie wykazano wpływu takich pól elektromagnetycznych na przelatujące ptaki czy nietoperze. Nie ma doniesień o możliwości wpływu pól elektromagnetycznych na obszary Natura 2000 i tradycyjne, polskie rodzaje obszarów ochrony przyrody – rezerwaty i parki narodowe.*Na początku lat 90-tych XX wieku Światowa Organizacja Zdrowia (ang. WHO) podjęła prace badawcze w zakresie biologicznych skutków oddziaływania fal o częstotliwościach radiowych. W 1998 r. Międzynarodowa Komisja Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym (ang. ICNIRP) we współpracy z WHO, określiła wytyczne „Guidelines for limiting exposure to time‐varying electric, magnetic and electromagnetic fields (up to 300 GHz)” dotyczące ograniczenia narażenia na PEM o częstotliwości do 300 GHz, mające zapewnić ochronę przed znanymi niekorzystnymi efektami zdrowotnymi. Na podstawie tych wytycznych opracowano zalecenie 1999/519/EC, które jest traktowane jako podstawowy akt Unii Europejskiej odnoszący się do ochrony ludności przed PEM.  W zaleceniu 1999/519/EC zdefiniowano dwie wielkości: ograniczenia podstawowe (ang. Basic restrictions) odnoszące się do zjawisk bezpośrednio występujących w organizmach ludzi oraz poziomy odniesienia (ang. Reference levels) określone ze względu na potrzeby praktycznej oceny (czyli pomiaru) ryzyka przekroczenia ograniczeń podstawowych ekspozycji na PEM w środowisku.  W zakresie częstotliwości radiowych od 10 MHz do 10 GHz ograniczenia podstawowe określone są poprzez współczynnik SAR wyrażany w [W/kg], który jest miarą tempa pochłaniania energii elektromagnetycznej zamienianej w tkankach organizmu człowieka na ciepło, a w praktyce oznacza moc pochłanianą przez jednostkę masy ciała w określonym czasie. Ustalono następujące wartości graniczne SAR, uśredniane w ciągu 6 minut:  – dla całego ciała człowieka – wartość uśredniona: 0,08 W/kg,  – dla narażenia miejscowego – głowa i tułów: 2 W/kg,  – dla narażenia miejscowego – kończyny: 4 W/kg.  Wartość graniczna SAR = 0,08 W/kg, uśredniona dla całego ciała człowieka, została określona z uwzględnieniem współczynnika bezpieczeństwa o wartości 50, który został osiągnięty w następujący sposób:  – jako odniesienie przyjęto wartość SAR = 4 W/kg uśrednianą w ciągu 6 minut, wskazaną w wytycznych ICNIRP, skutkującą możliwym efektem termicznym polegającym na przyroście temperatury ciała nie więcej niż o 1°C;  – przyjęto 10-krotny współczynnik bezpieczeństwa, uzyskując w ten sposób wartość SAR dopuszczalną dla ekspozycji zawodowej i zapewniającą wystarczająco duży margines bezpieczeństwa: SAR = 0,1 × 4 W/kg = 0,4 W/kg;  – następnie przyjęto jeszcze 5-krotny współczynnik bezpieczeństwa, uzyskując w ten sposób wartość SAR dopuszczalną dla ciągłej ekspozycji środowiskowej: SAR = 0,2 × 0,4 W/kg = 0,08 W/kg.  Ostatecznie współczynnik bezpieczeństwa, którego miarą jest wartość SAR skutkująca możliwym wzrostem temperatury ciała nie więcej niż o 1°C odniesiona do średniej wartości SAR dla całego ciała człowieka, wynosi 4 W/kg : 0,08 W/kg = 50. Porównanie dopuszczalnej wartości współczynnika SAR dla ekspozycji zawodowej (0,4 W/kg) i ekspozycji w środowisku (0,08 W/kg) z wartością graniczną występowania efektu termicznego (4 W/kg) oraz związane z tym współczynniki bezpieczeństwa przedstawiono na Rys. 1.  Rys. 1 Porównanie dopuszczalnej wartości współczynnika SAR dla ekspozycji zawodowej oraz ekspozycji w środowisku z wartością graniczną występowania efektu termicznego  – współczynniki bezpieczeństwa  Poziomy odniesienia są ściśle związane z ograniczeniami podstawowymi. Zostały wyznaczone w taki sposób, że niezależnie od czasu przebywania w obszarze, w którym dotrzymane są wymagania określone dla poziomów odniesienia, skutki ekspozycji na PEM nie przekroczą ograniczeń podstawowych. Inaczej ujmując: jeśli nie wystąpi przekroczenie poziomu odniesienia, to z całą pewnością nie wystąpi także przekroczenie ograniczenia podstawowego wskazanego w zaleceniu 1999/519/EC. Poziomy odniesienia w zakresie częstotliwości radiowych określone są poprzez wielkości mierzalne, m.in.: wartość skuteczną natężenia składowej elektrycznej pola E wyrażaną w [V/m] oraz wartość gęstości mocy S wyrażaną w [W/m2]. Ustalono następujące poziomy odniesienia, wyrażone jako wartości dopuszczalne natężenia składowej elektrycznej pola E oraz gęstości mocy S, zależnie od zakresu częstotliwości radiowych:  – od 10 MHz do 400 MHz: E = 28 V/m oraz S = 2 W/m2;  – od 400 MHz do 2000 MHz: E = 1,375 × √f V/m oraz S = f/200 W/m2;  – od 2 GHz do 300 GHz: E = 61 V/m oraz S = 10 W/m2.  Należy podkreślić, że powyższe poziomy odniesienia odnoszą się do wyników pomiarów PEM uśrednianych w okresie 6 minut.  Dla częstotliwości, w których pracują typowe stacje bazowe sieci komórkowych, można zatem określić poziomy odniesienia przedstawione w Tabl. 1.  Tabl. 1.  Poziomy odniesienia: natężenie pola E oraz gęstości mocy S dla typowych częstotliwości stosowanych w sieciach komórkowych, określone na podstawie zalecenia 1999/519/EC.   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Poziom  odniesienia | Częstotliwość [MHz] | | | | | | 800 | 900 | 1800 | 2100 | 2600 | | Natężenie pola E [V/m] | 38,9 | 41,3 | 58,3 | 61,0 | 61,0 | | Gęstość mocy S [W/m2] | 4,0 | 4,5 | 9,0 | 10,0 | 10,0 |   Zalecenie 1999/519/EC, jako zbiór wytycznych, stało się podstawą do określenia dopuszczalnych wartości poziomów PEM w środowisku w przepisach krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że państwa członkowskie, odpowiadając za ochronę swoich obywateli, mogą ustanawiać własne – mniej lub bardziej rygorystyczne – ograniczenia niż zdefiniowane w zaleceniu 1999/519/EC.  W lipcu 2018 roku ICNIRP przedstawił do konsultacji publicznych projekt wytycznych w sprawie ograniczenia na zmienne w czasie pola elektryczne, magnetyczne i elektromagnetyczne (od 100 kHz do 300 GHz)[[7]](#footnote-7) będących rewizją wytycznych z 1998 roku. Głównym celem konsultowanego dokumentu jest ustalenie wytycznych dla ograniczenia narażenia na pola elektromagnetyczne, które zapewnią wysoki poziom ochrony dla wszystkich ludzi przed znanymi negatywnymi skutkami dla zdrowia z bezpośrednich, niemedycznych ekspozycji na krótko- i długoterminowe, ciągłe i nieciągłe pola elektromagnetyczne o częstotliwości radiowej. W niniejszych wytycznych określono ilościowe poziomy pola elektromagnetycznego dla bezpiecznej osobistej ekspozycji. Przestrzeganie tych zaleceń ma na celu ochronę ludzi przed wszystkimi znanymi szkodliwymi skutkami ekspozycji na pole elektromagnetyczne o częstotliwościach radiowych. Aby określić te poziomy, ICNIRP najpierw zidentyfikował opublikowaną literaturę naukową dotyczącą wpływu narażenia na promieniowanie elektromagnetyczne o częstotliwościach radiowych na systemy biologiczne[[8]](#footnote-8) i ustalił, które z nich są szkodliwe dla zdrowia ludzkiego[[9]](#footnote-9) i naukowo uzasadnione. Ta ostatnia kwestia jest ważna, ponieważ ICNIRP uważa, że generalnie zgłoszone efekty muszą być niezależnie replikowane, mieć odpowiednią jakość naukową i można je wytłumaczyć bardziej ogólnie w kontekście literatury naukowej, aby można je było uznać za "dowody" i wykorzystać je do ustawienie ograniczeń ekspozycji. Dla każdego uzasadnionego skutku ICNIRP określiła "niekorzystny progowy wpływ na zdrowie"; najniższy poziom ekspozycji, o którym wiadomo, że powoduje efekt zdrowotny. Progi te zostały uznane za wysoce zachowawcze dla typowych sytuacji narażenia i populacji. W przypadku, gdy nie można jednoznacznie uzyskać takiego progu w literaturze dotyczącej częstotliwości radiowej lub gdy dowody, które są niezależne od częstotliwości radiowej, w literaturze dotyczącej zdrowia (pośrednio) wykazano, że szkoda może wystąpić na poziomach niższych niż próg "pola elektromagnetycznego", ICNIRP ustanowiło "próg operacyjny". Są one oparte na bardziej ogólnej wiedzy na temat zależności między pierwotnym efektem ekspozycji (na przykład na ogrzewanie) a efektem zdrowotnym (np. ból), aby zapewnić poziom operacyjny, przy pomocy którego można uzyskać wartości ograniczające w celu uzyskania odpowiedniego poziomu ochrony. Zgodnie z wcześniejszymi wytycznymi ICNIRP współczynniki redukcji[[10]](#footnote-10) zostały następnie zastosowane do powstałych progów (lub progów operacyjnych) w celu zapewnienia wartości granicznych ekspozycji. Współczynniki redukcji uwzględniają zmienność biologiczną w populacji, wariancję warunków wyjściowych (np. temperatura tkanki), zmienność czynników środowiskowych (np. temperatura powietrza, ubiór), dozymetryczną niepewność związaną z określaniem wartości ekspozycji, niepewność związaną z naukami o zdrowiu oraz jako środek konserwatywny bardziej ogólnie. Zaproponowane wytyczne ograniczają pola elektromagnetyczne o częstotliwościach radiowych do poziomów, które nie powodują żadnego znanego efektu zdrowotnego, wykorzystując relacje pomiędzy ekspozycją a ogrzewaniem tkanek, a także ogólniej ekspozycji i zdrowia. Chociaż wytyczne chronią przed znaczącym wzrostem temperatury z powodu odkładania się energii elektromagnetycznej w tkance, nie ograniczają innych źródeł ciepła (to jest nie z powodu pola elektromagnetycznego o częstotliwościach radiowych). ICNIRP w projekcie wytycznych potwierdziła ustanowione wartości graniczne w 1998 roku jako bezpieczne dla ogółu społeczeństwa.  Odnosząc się do argumentu dotyczącego zaliczenia częstotliwości radiowych do grupy 2B czynników rakotwórczych (prawdopodobnie kancerogenne) w klasyfikacji Międzynarodowego Instytutu Badań nad Rakiem należy w pierwszej kolejności wskazać, że do tej grupy zaliczono również wiele innych czynników obecnych w życiu codziennym, takich jak piklowane warzywa, talk dla dzieci czy też wyciąg z liści aloesu. Należy także wyjaśnić, że grupa 2B czynników przypuszczalnie kancerogennych dla człowieka, to takich dla których istnieje ograniczony dowód działania rakotwórczego u ludzi przy braku wystarczającego dowodu rakotwórczości u zwierząt doświadczalnych, a więc "prawdopodobnie rakotwórczych" dla ludzi. Przyczyną takiej klasyfikacji jest fakt, że badania na zwierzętach eksponowanych, niekiedy nawet całe życie, na pola o wartościach podobnych do komunalnych (a nawet wyższych) nie potwierdziły ich szkodliwego działania. Dowody zwiększonego ryzyka w oparciu o badania epidemiologiczne (np. Badanie Interphone) oceniono jako ograniczone. Podobnie oceniono wyniki badań na zwierzętach. W badaniach in vitro zaobserwowano jedynie słabe dowody na możliwe mechanizmy działania między wpływem pól elektromagnetycznych o częstotliwości radiowej a występowaniem nowotworu.  Nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w drugim zdaniu cytowanej uwagi: *Sieć 5G wymagać będzie postawienia dodatkowych stacji bazowych, nadajników, odbiorników, a przecież komunikacja odbywa się bezprzewodowo za pomocą fal radiowych. Stacje bazowe w odróżnieniu od tych istniejących obecnie będą wymagały postawienia bardzo blisko ludzi i urządzeń, a do tego w większym zagęszczeniu*. Stacje bazowe (mikro- i makro-komórki) dla sieci 5G będą lokalizowane analogicznie jak np. dla sieci 4G. Jedyną nowością będą piko-komórki, które na gruncie prawa unijnego (Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej) rozumiane są jako punkty dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu, czyli niewielkie urządzenia o niskiej mocy służące do bezprzewodowego dostępu do sieci, dysponujące małym zasięgiem i wykorzystujące widmo radiowe objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia lub widmo radiowe zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia lub też połączenie tych obu rodzajów widma, które może być częścią publicznej sieci łączności elektronicznej oraz być wyposażone w antenę lub anteny o niskim oddziaływaniu na krajobraz i które pozwala użytkownikom uzyskać bezprzewodowy dostęp do sieci łączności elektronicznej, niezależnie od topologii tej sieci – ruchomej lub stałej  Odnosząc się do argumentu, że *podstawą podniesienia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w Polsce powinny być miarodajne wyniki pomiarów, badań, ocen i analiz oddziaływania sieci 5G na środowisko oraz zdrowie ludności* należy wskazać, że jest on bezpodstawny. W zakresie PEM niezrozumiałe jest przypisywanie jego oddziaływania konkretnym technologiom, w tym przypadku sieci 5G. Oddziaływanie PEM rozróżniane jest od zakresów częstotliwości radiowych, i dlatego dla poszczególnych pasm częstotliwości są ustanawiane odmienne wartości graniczne PEM. Przez sieci piątej generacji w pierwszej kolejności będą wykorzystywane następujące pasma: 700 MHz (wykorzystywane obecnie przez nadajniki telewizji cyfrowej), 3,4-3,8 GHz (wykorzystywane już obecnie na potrzeby telekomunikacji, m.in. na potrzeby świadczenia usług stałego bezprzewodowego dostępu do internetu) oraz pasmo 26 GHz (jest obecnie wykorzystywane m.in do łączności satelitarnej).  W związku z powyższym należy uznać, że spełniony został warunek poprzedzenia zmian w zakresie PEM *rzetelną i wnikliwą analizą oddziaływania tych instalacji.* Jednocześnie należy wskazać, że brak jest dowodów naukowych oraz merytorycznych argumentów za utrzymaniem tak restrykcyjnych wartości granicznych PEM w polskim prawie.  Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z motywem 106 Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej, przyjętym przez Parlament Europejski w dniu 14 listopada 2018 r., *jeżeli w związku z ochroną środowiska operatorzy sieci ruchomych muszą wspólnie korzystać z wież lub masztów, takie wspólne korzystanie mogłoby prowadzić do obniżenia maksymalnego poziomu przekazywanej mocy przyznanej każdemu operatorowi z uwagi na kryterium zdrowia publicznego, a to z kolei mogłoby zmuszać operatorów do instalowania większej ilości nadajników celem osiągnięcia zasięgu na całym terytorium państwa. Właściwe organy powinny dążyć do pogodzenia przedmiotowych względów środowiskowych i względów zdrowia publicznego z należytym uwzględnieniem podejścia ostrożnościowego określonego w zaleceniu Rady 1999/519/WE****[[11]](#footnote-11)****.*  Brak kompleksowego podejścia do tematyki PEM i dostosowania dopuszczalnych poziomów PEM do obowiązujących w większości państw Unii Europejskiej będzie, z dużym prawdopodobieństwem, skutkować niemożliwością wdrożenia sieci 5G w Polsce. Tym samym udział naszego kraju w czwartej rewolucji przemysłowej na oczekiwanym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju poziomie, a także w krótkim horyzoncie niemożliwość zaspokojenia popytu w sieciach 3G/4G. Zwrócono na to także uwagę w raporcie[[12]](#footnote-12) z pomiarów PEM przeprowadzonych w 2017 roku przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy. Wyniki przeprowadzonych pomiarów selektywnych wskazują, że w wielu lokalizacjach nie będzie możliwe skuteczne zgłoszenie nowych instalacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami Prawa ochrony środowiska. To oznacza, że dopuszczalny poziom ekspozycji na pole elektromagnetyczne w miejscach dostępnych dla ludności nie pozwala na uruchomienie dodatkowych urządzeń radiowych, pracujących w jednym miejscu. Dotyczy to zwłaszcza tych lokalizacji, w których aktualnie już teraz faktyczny poziom PEM przekracza 50% dopuszczalnej wartości granicznej. Tym samym operatorzy telekomunikacyjni nie będą mogli wykorzystać dodatkowego widma radiowego przewidzianego dla sieci 5G (w szczególności z zakresu 700 MHz i 3,4-3,8 GHz). Obecny bardzo niski dopuszczalny poziom emisji pola elektromagnetycznego zmusza operatorów do budowy sieci w sposób nieoptymalny, co powoduje wzrost liczby obiektów telekomunikacyjnych w przestrzeni publicznej. Zgodnie z prognozami[[13]](#footnote-13) przy obecnych limitach do 2025 roku liczba stacji bazowych musiałoby wzrosnąć nawet siedmiokrotnie.  Wymienione powyżej ograniczenia, z uwzględnieniem prognoz popytu na transmisję danych, spowodują - począwszy od 2020 roku - powstawanie poważnych problemów w dostępie do mobilnych sieci oraz obniżenie jakości świadczonych usług. Będzie to miało kluczowe znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa publicznego i samych obywateli (połączenia alarmowe) oraz zarządzania kryzysowego. |
|  | Ministerstwo Środowiska | Bariera związana z wysokością norm PEM, określoną w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dn. 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobu sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U z 2003 Nr 192 poz. 1883).  Państwowy monitoring środowiska w zakresie pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku prowadzony jest w celu określenia średnich poziomów PEM w miejscach dostępnych dla ludności. Jak słusznie zaznaczono obecny stan daje podstawę do stwierdzenia, iż tło elektromagnetyczne znajduje się znacznie poniżej wartości dopuszczalnych. Niemniej nie daje to podstawy do podjęcia kroków zmierzających do zmiany wartości dopuszczalnych PEM.  Należy podkreślić, że pomiary obrazują stan obecny, przy aktualnej infrastrukturze źródeł PEM i trudno przewidzieć jakie zmiany będą obserwowane przy wprowadzeniu nowych technologii. W ocenie GIOŚ podstawą do podjęcia działań zmierzających do zmiany wartości dopuszczalnych pól elektromagnetycznych w środowisku powinny być rzetelne wyniki oceny oddziaływania nowych technologii na zdrowie ludzi i środowisko. | Uwaga niezasadna – uzasadnienie analogiczne jak w przypadku pkt 20 powyżej oraz pkt 22 poniżej. |
|  | Ministerstwo Środowiska | Bariera związana z wysokością norm PEM, określoną w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dn. 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobu sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U z 2003 Nr 192 poz. 1883) -badanie średniodobowe poziomu PEM.  Przy budowie lub rozbudowie stacji bazowych telefonii komórkowej jedyną metodą oszacowania ich wpływu na otoczenie są teoretyczne metody analizy poziomów pola elektromagnetycznego. Dopiero po uruchomieniu stacji można przeprowadzić pomiar jej rzeczywistego wpływu na środowisku. Pomiarów takich dokonuje się w czasie największego obciążenia, gdyż wtedy nadajniki pracują z największą mocą.  Wieloletnie doświadczenia pokazują, że takie pomiary są jednymi z bardziej skomplikowanych, a ich dokładność zależy od wielu czynników, które należy uwzględnić podczas wykonywania pomiarów, takich jak prawidłowy dobór urządzenia, antenę, otoczenie czy odległość od źródła pola elektromagnetycznego.  W przypadku stacji radiowych i telewizyjnych pomiarów można dokonać w dowolnym okresie ich działania, gdyż moc nadajnika praktycznie nie zmienia się w czasie.  Inaczej sprawa wygląda w przypadku stacji telefonii komórkowej. Tu pomiary zależą i od odległości, i od „widoczności” anteny nadawczej. Zasłonięcie przez budynek, wiadukt czy czasem drzewa powoduje zauważalny spadek poziomu mierzonego pola elektromagnetycznego.  Również obciążenie konkretnej stacji, a co za tym idzie moc nadawania, jest zmienne w ciągu dnia. Najwyższe moce odpowiadają okresowi prowadzenia największej liczby rozmów. Wieczorami czy w nocy aktywność i moc stacji maleje. W przypadku braku obciążenia stacja nadaje jedynie krótkie sygnały pozwalające telefonom na jej rozpoznanie w tzw. szczelinie technicznej. W czasie wysokiej aktywności moc chwilowa nadajnika stacji bazowej zależy od aktualnej liczby użytkowników w zasięgu konkretnej anteny, ich odległości od stacji bazowej oraz rodzaju usługi (rozmowy, korzystanie z internetu czy wysyłania wiadomości SMS).  Z punktu widzenia Inspekcji Ochrony Środowiska w obecnym stanie prawnym nie ma potrzeby zmiany zasad przeprowadzenia kontroli, metodologii prowadzenia pomiarów czy uprawnień kontrolnych IOŚ. Obecnie większość wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska dysponuje sprzętem, który umożliwia wykonanie pomiarów pola elektromagnetycznego przy wykorzystaniu metody szerokopasmowej. W związku z tym poziomy pola elektromagnetycznego mierzone przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w danym punkcie pomiarowym są poziomami mogącymi pochodzić od wielu źródeł pracujących na częstotliwościach objętych zakresem pomiarowym sondy. Mierniki znajdujące się w posiadaniu WIOŚ nie umożliwiają wyodrębnienia pola pochodzącego od różnych źródeł. Poziomy pola elektromagnetycznego pochodzące od stacji bazowych położonych w bezpośrednim sąsiedztwie stacji kontrolowanej oraz innych źródeł promieniowania są uwzględniane jedynie poprzez podanie w sprawozdaniu informacji o wszystkich wiadomych źródłach promieniowania w pobliżu punktu pomiarowego.  Pomiary średniodobowe w zakresie monitoringu jak i kontroli wydłużyłyby tylko postępowanie w sprawach PEM oraz zwiększyłoby to koszty dla inspekcji jak i operatorów instalacji emitujących pola elektromagnetyczne.  Z punktu widzenia ochrony środowiska oraz ochrony zdrowia ludzkiego, narażenie na przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM jest niedopuszczalne w każdym momencie.  W związku z powyższym nie ma potrzeby wyznaczania poziomu PEM poprzez badanie średniodobowe poziomu emisji. | Uwaga częściowo uwzględniona (w zakresie uśredniania pomiarów PEM)  W przekazanej uwadze do aktualizacji NPS, odnoszącej się do zapisów na str. 102, podniesiono wiele różnych zagadnień. Do każdego z nich należy odnieść się osobno.  1. Podano, że cyt.: *"W przypadku stacji radiowych i telewizyjnych pomiarów można dokonać w dowolnym okresie ich działania, gdyż moc nadajnika praktycznie nie zmienia się w czasie. Inaczej sprawa wygląda w przypadku stacji telefonii komórkowej. Tu pomiary zależą i od odległości, i od „widoczności” anteny nadawczej. Zasłonięcie przez budynek, wiadukt czy czasem drzewa powoduje zauważalny spadek poziomu mierzonego pola elektromagnetycznego"*. Stwierdzenie: "inaczej sprawa wygląda w przypadku stacji telefonii komórkowej" może prowadzić do nieuprawnionego wniosku, że w przypadku pomiarów wykonywanych w otoczeniu nadawczych stacji radiowych i telewizyjnych odległość od anteny stacji oraz tzw. bezpośrednia widoczność samej anteny nie mają znaczenia. Otóż zarówno w przypadku obiektów nadawczych, jakimi są radiowe i telewizyjne stacje nadawcze, jak i w przypadku nadawczo-odbiorczych instalacji radiokomunikacyjnych, w tym stacji bazowych telefonii komórkowej, takie aspekty jak: odległość od źródła emisji, czy przeszkody terenowe przesłaniające bezpośrednią widoczność anten i powodujące jednocześnie możliwość rozproszenia i odbicia sygnału radiowego, wpływają na wyniki pomiarów pola elektromagnetycznego.  2. Podano, że cyt.: *"Wieczorami czy w nocy aktywność i moc stacji maleje"*. To zbyt ogólne stwierdzenie. Np. w dzielnicach "sypialnianych" największy ruch w sieci przypada właśnie typowo na godziny popołudniowe i wieczorne.  3. Podano, że cyt.: *"W przypadku braku obciążenia stacja nadaje jedynie krótkie sygnały pozwalające telefonom na jej rozpoznanie w tzw. szczelinie technicznej"*. Użyto bardzo nieprecyzyjnych sformułowań. Nie wiadomo o jakie *"krótkie sygnały"* może chodzić i czym jest *"szczelina techniczna"*. Ponieważ nie są to określenia powszechnie funkcjonujące w radiokomunikacji, więc można się jedynie domyślać, że autor miał na myśli stację bazową systemu GSM. Faktycznie, w systemie GSM transmisja nadajników stacji bazowych jest zorganizowana na zasadzie wielodostępu z podziałem czasowym. Ramka sygnału GSM nadawanego na każdej z fal nośnych wykorzystywanych przez stację bazową składa się z ośmiu szczelin czasowych, tworzących osiem fizycznych kanałów do transmisji informacji. Pierwsza szczelina czasowa jednej z fal nośnych każdej stacji bazowej GSM jest wykorzystywana dla potrzeb systemu, jako rozsiewczy kanał sterujący (BCCH), a pozostałe szczeliny czasowe na tej fali nośnej oraz innych wykorzystywanych przez tę stację są przeznaczone do obsługi ruchu telekomunikacyjnego (TCH), np. połączeń telefonicznych. W kanale BCCH stacja bazowa przekazuje do stacji ruchomych (terminali abonenckich) informacje dotyczące sieci, komórki lub komórek sąsiednich. Natomiast stacje ruchome w pierwszej szczelinie czasowej na odpowiedniej fali nośnej wymieniają ze stacją bazową informacje systemowe, dzięki czemu komunikacja stacja bazowa ↔ stacja ruchoma odbywa się w sposób nieprzerwany (nawet w przypadku braku zestawionego aktywnego połączenia, np. głosowego, pomiędzy stacją ruchomą a stacją bazową, czyli w tzw. trybie *idle*).  4. Podano, że cyt.: *"Również obciążenie konkretnej stacji, a co za tym idzie moc nadawania, jest zmienne w ciągu dnia. Najwyższe moce odpowiadają okresowi prowadzenia największej liczby rozmów"*. Użyto bardzo ogólnego sformułowania, natomiast zmienność równoważnej mocy promieniowanej izotropowo w różnych systemach wynika z odmiennych powodów.  W systemie GSM sygnał radiowy BCCH danej stacji bazowej jest nadawany zawsze ze stałą i maksymalną mocą. Natomiast moc sygnału radiowego w poszczególnych TCH, jeżeli dany kanał jest przydzielony do obsługi połączenia, jest regulowana automatycznie zależnie od parametrów zestawionego łącza radiowego ze stacją ruchomą i nie jest większa niż moc sygnału BCCH, albo jest równa zero, jeżeli kanał (szczelina) nie jest w danym momencie używany, por. Rys. 2.  Rys. 2 Podział czasowy transmisji nadajnika stacji bazowej GSM  Stąd właśnie wniosek, że moc średnia zależy od liczby aktywnych połączeń w danej chwili, ale nie może być większa niż moc sygnału BCCH.  Inaczej sytuacji przedstawia się w systemach UMTS i LTE.  UMTS jest szerokopasmowym systemem, w którym transmisja nadajników stacji bazowych jest zorganizowana na zasadzie wielodostępu kodowego. Energia wszystkich składowych sygnału radiowego przeznaczonych dla potrzeb systemu i do obsługi ruchu telekomunikacyjnego generowanego przez użytkowników sieci znajdujących się na obszarze komórki jest rozpraszana w paśmie kanału radiowego. W danej sieci UMTS we wszystkich sektorach / komórkach jest wykorzystywany ten sam kanał radiowy o nominalnej szerokości 5 MHz. Emisje poszczególnych stacji bazowych w sieci wyróżnia tzw. kod rozpraszający. Gęstość mocy w paśmie kanału radiowego nadajnika stacji bazowej UMTS zależy od ruchu telekomunikacyjnego obsługiwanego przez stację i rośnie wraz z liczbą kanałów kodowych uaktywnionych do jego obsługi. Z tego względu natężenie pola elektrycznego wytwarzanego przez anteny stacji bazowych UMTS jest zmienne zależnie od obsługiwanego ruchu: minimalne, gdy stacja nadaje wyłącznie sygnały konieczne do organizacji systemu, a może wzrosnąć do maksymalnego, gdy wszystkie kanały kodowe danej stacji zostaną przydzielone do obsługi ruchu, por. Rys. 3.  Rys. 3 Przykład zmiany poziomu sygnału UMTS zależnie do liczby kodów rozpraszających  "a" – tylko główny kanał sterujący P-CPICH  "b" – same kanały sterujące (wszystkie CPICH)  "c" – maksymalna moc nadajnika UMTS  LTE jest szerokopasmowym systemem, w którym sygnał nadajników stacji bazowych składa się z określonej liczby, zależnej od szerokości przydzielonego kanału radiowego, modulowanych ortogonalnych podnośnych. W danej sieci LTE we wszystkich sektorach / komórkach jest wykorzystywany ten sam kanał radiowy. Zasoby stacji bazowej LTE wykorzystywane w danym momencie zależą od ilości danych przesyłanych do urządzeń użytkowników sieci, a zatem moc promieniowana stacji jest zależna od obsługiwanego ruchu. Oprócz transmisji danych dla użytkowników w każdym bloku zasobów sygnału stacji bazowej LTE są przesyłane sygnały dla potrzeb identyfikacji sektora / komórki sieci oraz sygnały do synchronizacji terminali.  5. Podano, że cyt.: *"W związku z powyższym nie ma potrzeby wyznaczania poziomu PEM poprzez badanie średniodobowe poziomu emisji"*. Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, można podsumować, że w rzeczywistości stacje bazowe telefonii komórkowej nie nadają przez cały czas pracy z maksymalną mocą, a jedynie z pewną mocą średnią, nie przekraczającą mocy maksymalnej. W związku z tym, w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej nie mamy do czynienia z występującym nieustannie maksymalnym natężeniem pola elektromagnetycznego, a jedynie z pewną wartością średnią tego natężenia, która to wartość właśnie jest tym realnym, a nie tylko teoretycznym (jak w przypadku wartości maksymalnej) czynnikiem oddziałującym na środowisko. Ponadto w architekturze stacji bazowych zaimplementowane są od ponad 10 lat i z powodzeniem funkcjonują zaawansowane algorytmy dynamicznej alokacji zasobów sieciowych, które polegają na automatycznym przenoszeniu (wymianie) ruchu z bardziej obciążonych do mniej obciążonych pasm częstotliwości / systemów obsługiwanych przez daną stację bazową, dzięki czemu zasoby stacji bazowych są wykorzystywane w sposób zbalansowany.  Warto zauważyć, że rozkład natężenia pola elektromagnetycznego w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej, w odróżnieniu np. od nadawczych stacji radiowych i telewizyjnych, wykracza poza model deterministyczny. Może być natomiast opisywany probabilistycznie narzędziami właściwymi dla statystyki matematycznej. Należy zatem podkreślić, że sytuacja obciążenia stacji bazowej telefonii komórkowej takim ruchem telekomunikacyjnym, który skutkowałby jednoczesnym w danej chwili czasu wykorzystaniem wszystkich dostępnych zasobów częstotliwościowych i wszystkich dostępnych zasobów systemowych tej stacji bazowej (czyli permanentny efekt "nocy sylwestrowej") przy jednoczesnej pracy nadajników stacji z mocą maksymalną, jest wyłącznie teoretyczna i w praktyce nie spotykana (możliwość wystąpienia z prawdopodobieństwem bliskim zeru). W tej sytuacji nadmiarowość i "przeszacowanie" wynikające z przyjętej i stosowanej obecnie metodyki pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku (wyznaczanie wartości maksymalnej) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej, skutkują zarówno nieefektywnym planowaniem radiowym, jak i nieskutecznym wykorzystaniem zasobów widma częstotliwości radiowych, które należy postrzegać w formie "dobra skończonego", a więc *de facto* powodują jego marnotrawienie.  Poza tym wyznaczanie wartości średniej, a nie maksymalnej, jako miary reprezentatywnej dla natężenia pola elektromagnetycznego w środowisku jest od dawna dobrze ugruntowane na bazie naukowej. Jak wiadomo, prace badawcze w zakresie biologicznych skutków oddziaływania fal o częstotliwościach radiowych zostały podjęte przez WHOjeszcze na początku lat 90-tych XX wieku. Wytyczne dotyczące ograniczenia narażenia na pole elektromagnetyczne o częstotliwości do 300 GHz, mające zapewnić ochronę przed znanymi niekorzystnymi efektami zdrowotnymi, zostały określone w 1998 r. przez ICNIRP we współpracy z WHO. Na podstawie tych wytycznych natomiast opracowano zalecenie Rady Europejskiej w sprawie ograniczania ekspozycji ludności w polu elektromagnetycznym o częstotliwościach od 0 Hz do 300 GHz nr 1999/519/EC, przyjęte 12 lipca 1999 r.  Zalecenie 1999/519/EC, przyjęte i z powodzeniem stosowane przez większość państw europejskich, definiuje dopuszczalne poziomy odniesienia wyrażone jako wartości graniczne gęstości mocy lub natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego, uśrednione w okresie 6 minut. Zalecenie 1999/519/EC jest traktowane jako podstawowy akt Unii Europejskiej odnoszący się do ochrony ludności przed polem elektromagnetycznym.  W związku z powyższym proponuje się zmodyfikowanie metody pomiarowej polegającej na przejściu z pomiaru chwilowej wartości maksymalnej na pomiar wartości uśrednionej zarówno w czasie (min. czas pomiaru powinien wynosić 6 minut), jak i w przestrzeni, jedynie przy jednoczesnej redefinicji miejsc, w których należy wykonać pomiary PEM oraz sposobu ich wyboru. |
|  | Ministerstwo Środowiska | Bariera związana z definicją „miejsc dostępnych dla ludności”.  Akt prawny, z którego wynika bariera Art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799).  Obowiązujące przepisy w tym zakresie (art. 124 ust. 2 Poś), definiują miejsca dostępne dla ludności „przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego”. Zgodnie z tym zapisem należy opierać się wyłącznie na istniejącym (faktycznym) stanie zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. Ochrona interesów właścicieli terenów przylegających do instalacji emitujących PEM, w tym zmiana sposobu zagospodarowania tych terenów, która może spowodować zmianę dostępności miejsc środowiska dostępnych jest zapewniona przez stosowanie obowiązujących przepisów ochrony środowiska oraz przepisów budowlanych.  Zastosowanie mają tu przepisy art. 121 pkt 2, art. 135, art. 136 ustawy Poś.  W związku z powyższym nie widzimy potrzeby zmiany tego przepisu. | Uwaga niezasadna.  Należy podkreślić, iż praktyka stosowania aktualnie przewidzianej w art. 124 ust. 2 Poś definicji miejsc dostępnych dla ludności wskazuje na rozbieżną interpretację tej definicji, w szczególności w zakresie oceny, czy przy ustalaniu „*miejsc dostępnych dla ludności”* należy opierać się wyłącznie na istniejącym stanie zagospodarowania i zabudowy nieruchomości, czy też konieczne jest uwzględnienie planowanego, czy nawet tylko hipotetycznego stanu możliwego zagospodarowania i zabudowy w granicach przeznaczenia nieruchomości (np. określonej w planie miejscowym lub warunkach zabudowy). W zakresie tym istnieją także istotne rozbieżności w orzecznictwie, co zostało zaznaczone w treści NPS z przywołaniem odpowiednich orzeczeń.  Proponowane w NPS doprecyzowanie definicji miejsc dostępnych dla ludności poprzez dodanie warunku, aby dokonanie oceny dostępności danego miejsca dla ludności odbywało się *„według faktycznego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości”* powinno wyeliminować sytuacje, w których właściwe organy będą dokonywały odmowy wydania pozwolenia na budowę lub przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych z przyczyn związanych z potencjalnymi uciążliwościami lub ograniczeniami w zabudowie sąsiednich nieruchomości.  Zmiana taka jest zatem w pełni uzasadniona i ma na celu wyeliminowanie niewłaściwej praktyki stosowania art. 124 ust. 2 Poś. |
|  | Ministerstwo Środowiska | Bariery związane z rozpoczęciem eksploatacji stacji bazowej po wykonaniu certyfikowanych pomiarów, akt prawny z którego wynika bariera.  Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.).  Zgodnie z art. 152 ustawy Poś instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska. Wzór formularza zgłoszenia oraz szczegółowe wymagania dotyczące zakresu danych ujętych w zgłoszeniu instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne określa RMŚ z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz.U. Nr 130, poz. 879). Jednocześnie art. 152 ust. 4 ustawy Poś przewiduje, że do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Nadmienić należy, że w zgłoszeniu oprócz wyników pomiarów wykonanych przez akredytowane laboratorium, o których mowa w art. 122a ustawy Poś znajduje się szereg innych informacji na temat instalacji.  Termin 30 dni zapewnia organowi ochrony środowiska, na kompleksową ocenę oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko.  W związku z powyższym nie widzimy potrzeby zmiany 30-dniowego termin na złożenie sprzeciwu. | Uwaga niezasadna.  Proponowane w NPS zmiany dotyczące procedury zgłoszenia instalacji radiokomunikacyjnych organom ochrony środowiska mają na celu jej usprawnienie. Należy zauważyć, iż w aktualnym stanie wymagane jest by inwestor, przed przystąpieniem do eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej, zgłosił instalację organowi ochrony środowiska, przy czym do rozpoczęcia eksploatacji instalacji *„nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji”*.  Oznacza to, że w każdym przypadku – nawet modernizacji istniejącej stacji bazowej – konieczne jest wyłączenie tej stacji i oczekiwanie 30 dni na brak sprzeciwu organu ochrony środowiska. Jest to nieracjonalne, ponieważ w praktyce operator zgłasza do organu stację tylko w sytuacji, gdy oddziaływanie stacji zostało zmierzone zgodnie z wymogami Poś przez akredytowane laboratorium, a wyniki potwierdziły dotrzymywanie dopuszczalnych poziomów pola elektromagnetycznego.  Proponowane w NPS rozwiązanie polegające na umożliwieniu rozpoczęcia eksploatacji instalacji przed upływem terminu 30 dni na złożenie sprzeciwu przez organ ochrony środowiska (np. w skutek wydania przez organ ochrony środowiska przed upływem tego terminu zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu) lub w inny sposób przyspieszałoby zatem obowiązująca aktualnie procedurę zgłoszeniową.  Ponadto proponowane w omawianym zakresie zmiany i tak mają charakter pośredni, gdyż w skrajnym przypadku można wyobrazić sobie również rozwiązanie, w którym umożliwia się inwestorom eksploatację instalacji radiokomunikacyjnej jednocześnie z jej zgłoszeniem organowi ochrony środowiska, w przypadku gdy pomiary pól elektromagnetycznych dokonane przez certyfikowane laboratorium wykazują zachowanie przewidzianych przepisami standardów środowiskowych a organ administracyjny zachowałby prawo wyrażenia sprzeciwu w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia, w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w ustawie Poś.  W NPS zaproponowane zostało zatem rozwiązanie o charakterze pośrednim, które przyczynia się do skrócenia aktualnie przewidzianej procedury, ale z zachowaniem pozostałych uprawnień organu ochrony środowiska. |
|  | Ministerstwo Środowiska | W Planie Szerokopasmowym ujęte są propozycje zmian niektórych przepisów prawa. Autorzy proponują między innymi nowelizację ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.  Wydaje się, że charakter proponowanych zmian powoduje, że mogą one być niezgodne z Konwencją z Aarhus.  Propozycje zmian przepisów zmierzają do ominięcia przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku inwestycji telekomunikacyjnych. Spowodowałoby to, że społeczeństwo byłoby wykluczone z procesu podejmowania decyzji w sprawie realizacji ww. inwestycji. Sami autorzy wskazują zresztą, że głównym powodem dla którego chcą wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko jest rozbieżność interesów pomiędzy inwestorem oraz organizacjami pozarządowymi i innymi stronami postępowania. Taka motywacja budzi zatem pewne wątpliwości. Konstrukcja prawna, którą autorzy proponują zastąpić obecne rozwiązania jest niejasna. Niemniej, przekazanie przez inwestora samego oświadczenia o tym, że inwestycja nie będzie znacząco oddziaływać na środowisko mogłoby spowodować zupełny brak możliwości społecznej kontroli przedsięwzięć telekomunikacyjnych, wymienionych w Planie. | Uwaga niezasadna.  Proponowane w NPS zmiany polegające na wprowadzeniu regulacji przewidującej dołączanie do zgłoszenia budowy lub zgłoszenia wykonywania robót budowlanych odpowiedniego oświadczenia uprawnionego projektanta, że instalacja radiokomunikacyjna nie spełniawarunków, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wraz z planem sytuacyjnym przedstawiającym graficzny rozkład pól elektromagnetycznych z projektowanej instalacji w żadnym wypadku nie mają na celu *„ominięcia przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku inwestycji telekomunikacyjnych”* czy też *„zupełnego braku możliwości społecznej kontroli przedsięwzięć telekomunikacyjnych, wymienionych w Planie”*.  Proponowane w NPS rozwiązania uwzględniają wnioski z raportu Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 października 2015 r. (nr ewid. 6/2015/P/14/092/LLU). Ustanowienie wymogu dotyczącego oświadczeń projektanta jest potrzebne, aby organy architektoniczno-budowlane nie przewlekały procedury zgłoszeniowej, poprzez żądanie decyzji, postanowień lub zaświadczeń od organów właściwych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko. W praktyce, liczne przypadki takich żądań były najczęściej uzasadniane tym, że dokumentację zwaną w praktyce „analizą kwalifikacyjną” sporządza inwestor lub inny podmiot działający na jego zlecenie, który nie musi mieć uprawnień projektanta. Wprowadzenie wymogu dołączenia do zgłoszenia oświadczenia projektanta powinno wyeliminować wątpliwości organów architektoniczno-budowlanych i tym samym doprowadzić do usunięcia opisanej bariery administracyjnoprawnej. Natomiast ustanowienie wymogu dołączenia planu sytuacyjnego umożliwi bardziej skuteczną kontrolę przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, w szczególności z punktu widzenia oddziaływania na ludzi i nieruchomości sąsiednie.  Warto również ponownie podkreślić, jak zostało wskazane w NPS (s. 106), iż *„Oświadczenie projektanta będzie miało znaczenie analogiczne, jak oświadczenia dotyczące prawidłowości projektu budowlanego, a jego rzetelność jest gwarantowana odpowiedzialnością zawodową projektanta oraz odpowiedzialnością karną. Tak sporządzane analizy będą mogły być przyjmowane przez organy jako dokumenty potwierdzające prawidłowość dokonanej kwalifikacji, bez żądania od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przedstawiania decyzji, postanowień, czy zaświadczeń od organów właściwych w sprawach oceny oddziaływania na środowisko.”* |
|  | Ministerstwo Środowiska | Dot. pkt „e*.* Bariery związane z lokalizacją stacji bazowych na terenach parków oraz uzdrowisk”.  Przepisy obowiązujące w zakresie zakazu budowy na obszarach uzdrowiskowych urządzeń i instalacji emitujących fale elektromagnetyczne oraz zakazujące „budowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego lub rezerwatu przyrody” mają za zadanie chronić wyższe wartości: zdrowie ludzkie oraz szczególne walory przyrodnicze, wobec których argument za lokalizacją na tych terenach infrastruktury telekomunikacyjnej w postaci korzyści dla podmiotów prowadzących wszelkiego rodzaju „usługi turystyczne”, jest zdecydowanie zbyt mało istotny. | Uwaga niezasadna.  W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż argument związany z podniesieniem walorów turystycznych w odniesieniu do wprowadzenia możliwości lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach parków narodowych czy obszarach uzdrowiskowych ma wyłącznie charakter dodatkowy i nie jest wskazany w NPS jako jedyny przemawiający za ograniczeniem aktualnie przewidzianych przepisami zakazów.  W odniesieniu do obszarów uzdrowisk, wskazać należy, iż w aktualnym stanie prawnym art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych zakłada całkowity zakaz budowy stacji bazowych telefonii ruchomej w strefie uzdrowiskowej „A” tj. strefie dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 65%, a w przypadku strefy uzdrowiskowej „B” tj. strefy dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 50%, obejmując obszar przyległy do strefy "A" i stanowiący jej otoczenie, zakazuje budowy urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oddziałujących na strefę "A" ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych — charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych — dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 Poś.  W konsekwencji, na skutek wprowadzenia zakazów na obszarach uzdrowiskowych w strefie „A”, która może być strefą stosunkowo rozległą, nie ma możliwości zainstalowania stacji bazowych telefonii ruchomej, co istotnie ogranicza możliwość świadczenia usług telekomunikacyjnych dla osób przebywających w danej strefie (w tym i kuracjuszy), względnie jakość tych usług jest znacznie poniżej przeciętnego poziomu ich świadczenia. Należy podkreślić, iż obszary te mogą charakteryzować się na tyle dużą powierzchnią, że brak jest możliwości ich „oświetlenia” sygnałem radiowym z zewnątrz.  Warto również podkreślić, iż nawet ewentualna całkowita rezygnacja z przewidzianych w aktualnym stanie prawnym zakazów/ograniczeń związanych z lokalizowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej na obszarze uzdrowisk nie powoduje zagrożenia dla wartości jakimi są życie czy zdrowie człowieka, albowiem odpowiedni poziom ochrony przed polami elektromagnetycznymi zapewnia (w tym i na terenach uzdrowisk) szereg innych rozwiązań przewidzianych już w aktualnym stanie prawnym, w tym przede wszystkim ogólne regulacje zawarte w Poś dotyczące ochrony przed polami elektromagnetycznymi w środowisku.  W odniesieniu natomiast do parków narodowych i rezerwatów przyrody wskazać należy, iż w aktualnym stanie prawnym ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przewiduje zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Art. 15 ust. 3 ustawy przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie określenia odstępstw w tym zakresie, m.in. uzasadnionych potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 Poś. W przypadku rezerwatów przyrody zgodę na odstępstwa wydaje Generalny Dyrektor OchronyŚrodowiska, po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochronyśrodowiska (art. 15 ust. 4).  Zauważyć trzeba, iż z uwagi na znaczną powierzchnię tego typu obszarów (przykładowo, w zakresie parków narodowych, od 21,46 km2 (Ojcowski Park Narodowy) do aż 592,23 km2 (Biebrzański Park Narodowy)) znacząco utrudnione lub czasem wręcz uniemożliwione jest objęciem zasięgiem usług mobilnych spoza terenu objętego zakazem. Warto także podkreślić, że parki narodowe, w tym największe, jak np. Roztoczański Park Narodowy czy Białowieski Park Narodowy znajdują się na obszarach z niską penetracją usług o wysokich przepustowościach. Problemy te nie tylko ograniczają możliwości objęcia zasięgiem terenów poza parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody, ale utrudniają zapewnienie podstawowych usług mobilnych na terenie takiego parku lub rezerwatu, co powinno być uzasadnione chociażby względami zapewnienia bezpieczeństwa.  W celu zniesienia powyższych barier zasadne byłoby wprowadzenie zmian legislacyjnych mających na celu umożliwienie – w ściśle określonych przypadkach i po spełnieniu określonych wymogów - instalacji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieliniowym charakterze na terenach parków narodowych oraz rezerwatów przyrody w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na tych obszarach. Podkreślenia wymaga fakt, iż możliwe do wprowadzenia rozwiązania w żadnej mierze nie wprowadzałyby możliwości nieograniczonego lokalizowania tego typu infrastruktury (w dużej mierze stacji bazowych telefonii komórkowej) na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody, a jedynie mogłyby stworzyć taką możliwość – np. poprzez poszerzenie katalogu wyjątków, przy zachowaniu pełni wymagań w ramach narzędzi już aktualnie przewidzianych dla tego typu wyjątków procedur (a zatem m.in. uzyskania zgody odpowiednich organów takich jak minister właściwy do spraw ochrony środowiska lub Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska). Przepisy te powinny zatem zakładać pełne poszanowanie dla charakteru obszarów jakim są parki narodowe i rezerwaty przyrody, a przede wszystkim konieczność uzyskania zgody (w której będą określone odpowiednie warunki odstępstwa od generalnego zakazu związane z realizacją danej inwestycji) odpowiedniego organu. Zauważyć również należy, iż aktualnie stosowane w telekomunikacji rozwiązania umożliwiają zapewnienie odpowiedniego zakamuflowania urządzeń stacji bazowych telefonii komórkowej (przykładowo w formie przypominającej drzewa czy pomniki), tak by zapewnić odpowiednie wkomponowanie ich w krajobraz i nie naruszać walorów estetycznych czy środowiskowych na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody.  W odniesieniu do powyższego warto dodać, iż w NPS jednoznacznie zostało wskazane (s. 109), iż *„wymagane jest wprowadzenie zmian mających na celu umożliwienie instalacji infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz obszarach uzdrowiskowych. Nie ma przeszkód, by w takich przypadkach, stosowane były wyższe wymagania, z uwagi na charakter ww. terenów, niemniej jednak taka możliwość powinna realnie istnieć”*.  Należy jednocześnie wskazać, że w 2011 roku Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska opublikowało dokument pod nazwą „Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej”[[14]](#footnote-14), gdzie w dziale 5 „Oddziaływanie pól elektromagnetycznych na elementy środowiska” stwierdzono, że:  *Brak doniesień naukowych, które uzasadniałyby prowadzenie ochrony środowiska przyrodniczego przed polami elektromagnetycznymi. Standardy jakości środowiska, które dotyczą ochrony przed polami elektromagnetycznymi zostały ustanowione ze względu na konieczność ochrony ludności. Nie ma informacji o występowaniu istotnego wpływu pól elektromagnetycznych występujących w otoczeniu normalnie eksploatowanych i powszechnie używanych linii i stacji elektroenergetycznych, instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych na przyrodę ożywioną i oczywiście – nieożywioną. Nie wykazano wpływu takich pól elektromagnetycznych na przelatujące ptaki czy nietoperze. Nie ma doniesień o możliwości wpływu pól elektromagnetycznych na obszary Natura 2000 i tradycyjne, polskie rodzaje obszarów ochrony przyrody – rezerwaty i parki narodowe.* |
|  | Ministerstwo Środowiska | Propozycja wprowadzenia oświadczeń projektanta zamiast kontroli właściwego organu w sprawie spełniania bądź nie przesłanek uznania danej instalacji za przedsięwzięcie mogące zawsze/potencjalnie oddziaływać na środowiska jest wątpliwa.  Projektodawca dokumentu wskazał, że procedura administracyjna w sprawie zakwalifikowania danego przedsięwzięcia (opisanego w dokumencie) do zawsze/potencjalnie oddziałującego na środowisko może być zastąpiona oświadczeniem uprawnionego projektanta.  W pierwszej kolejności należałoby zadać pytanie w jaki sposób „uprawnieni projektanci” uzyskają uprawnienie dokonywania ocen (zamiast organu administracji). Warto pamiętać, przy założeniu, że takie rozwiązanie jest jak najbardziej możliwe, że działanie organu nie jest nastawione na ograniczanie inwestycji a na obiektywne spojrzenie na całość. Ponieważ propozycja przewiduje zmiany ustawowe, przedstawienie pełnego stanowiska będzie możliwe po przygotowaniu założeń zmiany odpowiednich ustaw, czy projektów zmiany rozporządzeń. | Uwaga niezasadna – uzasadnienie analogiczne jak w przypadku pkt 25 powyżej. |
|  | Ministerstwo Środowiska | Należy gruntownie przeredagować lit. e zdiagnozowanych ograniczeń z uwagi na nierzetelność podanych informacji w stosunku do form ochrony przyrody.  Projektodawca dokumentu ocenił istnienie parków narodowych jako przeszkodę w realizacji planu. Zgodnie z jego zamysłem, na obszarach parków narodowych brakuje zasięgu sieci mobilnych co utrudnia komunikację lub wezwanie pomocy, stąd zmiana regulacji ustawy o ochronie przyrody w zakresie zakazów jest niezbędna.  Powyższe spojrzenie jednostronne (rażąco) narusza zasadę zrównoważonego rozwoju. Wypada przypomnieć, że parki narodowe nie służą prowadzeniu rozwoju gospodarczego, ale zachowaniu zasobów przyrody - z uwagi na obiektywny spadek jakości zasobów środowiska przyrodniczego w innych miejscach kraju. Parki narodowe zajmują zaledwie 1% powierzchni kraju i realizacja potrzeb rozwoju komunikacyjnego, o których mowa w dokumencie, może być realizowana w strefach o niższym reżimie ochronnym (ochrona krajobrazowa). Nie ma racjonalnego uzasadnienia dla instalowania stacji bazowych w takich miejscach parków narodowych, gdzie brak jest albo osiedli ludzkich albo infrastruktury turystycznej. Lokalizowanie takiej infrastruktury poza granicami parków (np. w miejscowościach wokoło Biebrzańskiego PN) wydaje się dostatecznie spełniać swoją funkcję, szczególnie, że może obejmować także rozległe powierzchnie samego parku. Problemem nie wydaje się brak infrastruktury w parkach narodowych a w ich bezpośrednim sąsiedztwie (por. mapy zasięgu niektórych usług wg danych wiodących operatorów korzystających ze standardów 4G). Zapotrzebowanie na usługi mobilne dużej przepustowości dotyczą obszarów innych niż parki narodowe czy rezerwaty przyrody. Wprowadzanie rozwiązań gospodarczych do parków narodowych czy rezerwatów przyrody, a w szczególności tworzenie pojedynczych przepisów służących wybiórczym inwestycjom:  **1)** zaburza ład prawny wynikający z ustawy o ochronie przyrody, ustawy – Prawo ochrony środowiska i Konstytucji RP, na których bazuje ochrona przyrody (w tym narusza zasadę zrównoważonego rozwoju),  **2)** stanowi niebezpieczny wyłom w ramach, prowadzonej z sukcesem, polityki stosowanych reżimów ochronnych na obszarach ochrony przyrody,  **3)** może prowadzić do naruszenia Konstytucyjnej zasady niedyskryminacji z uwagi na możliwą relewantność inwestycji mających być dopuszczonymi w ramach ocenianego dokumentu *versus* inne, które nie są (nie będą) dopuszczone na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody.  Minister Środowiska wyraźnie wskazuje, że obszary parków narodowych oraz rezerwatów przyrody, z uwagi na reżim ochronny, winno się postrzegać zawsze i w pierwszej kolejności, jako sanktuaria przyrody – ewentualne inwestycje należy rozważać w ramach istniejących narzędzi prawnych.  Z uwagi na brak konkretnych propozycji zmiany prawa, powyższa uwaga może być doprecyzowana na etapie procesu legislacyjnego. | Uwaga niezasadna.  Przede wszystkim należy podkreślić, iż w żadnym wypadku w NPS istnienie parków narodowych nie zostało wskazane jako przeszkoda w realizacji NPS.  W odniesieniu do kwestii możliwości realizacji inwestycji telekomunikacyjnych na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody, ponownie należy wskazać (jak w pkt 7 powyżej) iż w aktualnym stanie prawnym ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przewiduje zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Art. 15 ust. 3 ustawy przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie określenia odstępstw w tym zakresie, m.in. uzasadnionych potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 Poś. W przypadku rezerwatów przyrody zgodę na odstępstwa wydaje Generalny Dyrektor OchronyŚrodowiska, po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora ochronyśrodowiska (art. 15 ust. 4).  Zauważyć trzeba, iż z uwagi na znaczną powierzchnię tego typu obszarów (przykładowo, w zakresie parków narodowych, od 21,46 km2 (Ojcowski Park Narodowy) do aż 592,23 km2 (Biebrzański Park Narodowy)) znacząco utrudnione lub czasem wręcz uniemożliwione jest objęciem zasięgiem usług mobilnych spoza terenu objętego zakazem. Warto także podkreślić, że parki narodowe, w tym największe, jak np. Roztoczański Park Narodowy czy Białowieski Park Narodowy znajdują się na obszarach z niską penetracją usług o wysokich przepustowościach. Problemy te nie tylko ograniczają możliwości objęcia zasięgiem terenów poza parkiem narodowym lub rezerwatem przyrody, ale utrudniają zapewnienie podstawowych usług mobilnych na terenie takiego parku lub rezerwatu, co powinno być uzasadnione chociażby względami zapewnienia bezpieczeństwa.  W celu zniesienia powyższych barier zasadne byłoby wprowadzenie zmian legislacyjnych mających na celu umożliwienie – w ściśle określonych przypadkach i po spełnieniu określonych wymogów - instalacji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieliniowym charakterze na terenach parków narodowych oraz rezerwatów przyrody w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na tych obszarach. Podkreślenia wymaga fakt, iż możliwe do wprowadzenia rozwiązania w żadnej mierze nie wprowadzałyby możliwości nieograniczonego lokalizowania tego typu infrastruktury (w dużej mierze stacji bazowych telefonii komórkowej) na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody, a jedynie mogłyby stworzyć taką możliwość – np. poprzez poszerzenie katalogu wyjątków, przy zachowaniu pełni wymagań w ramach narzędzi już aktualnie przewidzianych dla tego typu wyjątków procedur (a zatem m.in. uzyskania zgody odpowiednich organów takich jak minister właściwy do spraw ochrony środowiska lub Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska). Przepisy te powinny zatem zakładać pełne poszanowanie dla charakteru obszarów jakim są parki narodowe i rezerwaty przyrody, a przede wszystkim uzyskanie zgody (w której będą określone odpowiednie warunki odstępstwa od generalnego zakazu związane z realizacją danej inwestycji) odpowiedniego organu. Zauważyć również należy, iż aktualnie stosowane w telekomunikacji rozwiązania umożliwiają zapewnienie odpowiedniego zakamuflowania urządzeń stacji bazowych telefonii komórkowej (przykładowo w formie przypominającej drzewa czy pomniki), tak by zapewnić odpowiednie wkomponowanie ich w krajobraz i nie naruszać walorów estetycznych czy środowiskowych na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody.  W odniesieniu do powyższego warto dodać, iż w NPS jednoznacznie zostało wskazane (s. 109), iż *„wymagane jest wprowadzenie zmian mających na celu umożliwienie instalacji infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz obszarach uzdrowiskowych. Nie ma przeszkód, by w takich przypadkach, stosowane były wyższe wymagania, z uwagi na charakter ww. terenów, niemniej jednak taka możliwość powinna realnie istnieć”*.  Należy jednocześnie wskazać, że w 2011 roku Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska opublikowało dokument pod nazwą „Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej”[[15]](#footnote-15) autorstwa p. Stefana Różyckiego. W dziale 5 „Oddziaływanie pól elektromagnetycznych na elementy środowiska” stwierdzono, że:  *Brak doniesień naukowych, które uzasadniałyby prowadzenie ochrony środowiska przyrodniczego przed polami elektromagnetycznymi. Standardy jakości środowiska, które dotyczą ochrony przed polami elektromagnetycznymi zostały ustanowione ze względu na konieczność ochrony ludności. Nie ma informacji o występowaniu istotnego wpływu pól elektromagnetycznych występujących w otoczeniu normalnie eksploatowanych i powszechnie używanych linii i stacji elektroenergetycznych, instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych na przyrodę ożywioną i oczywiście – nieożywioną. Nie wykazano wpływu takich pól elektromagnetycznych na przelatujące ptaki czy nietoperze. Nie ma doniesień o możliwości wpływu pól elektromagnetycznych na obszary Natura 2000 i tradycyjne, polskie rodzaje obszarów ochrony przyrody – rezerwaty i parki narodowe.* |
|  | Ministerstwo Infrastruktury | Wśród barier prawnych (pkt 1 lit. a, str. 88) została wskazana bariera związana z wysokością opłat za umieszczenie urządzeń w pasie drogowym. W ocenie MC barierę nadal stanowią przepisy *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* pomimo faktu, iż od 2010 r. resort infrastruktury zgodził się na szereg zmian przepisów *ustawy o drogach publicznych*, które MC wprowadziło do *ustawy  o drogach publicznych* oraz przepisów wykonawczych do ustawy.  MI nie może zgodzić się z jednoznacznie brzmiącym stwierdzeniem, iż *„oczywistym jest, że w przypadku dróg niższej kategorii, aniżeli drogi krajowe maksymalna wysokość stawek nie powinna przekraczać wysokości opłat określonej dla dróg krajowych*.”. Pragnę zauważyć, iż w przypadku dróg samorządowych, a w szczególności dróg gminnych i powiatowych szerokość pasów drogowych tych dróg publicznych została ukształtowana w ten sposób, by zmieścić tam wszystkie elementy drogi wraz  z określoną infrastrukturą związaną z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Szerokości dróg powiatowych czy też gminnych są znacznie mniejsze niż dróg krajowych. Zaś jednostki samorządu terytorialnego, które pozyskują grunty pod pas drogowy, muszą ponosić koszty odszkodowania za pełną szerokość pasa drogowego, m.in. po to, żeby zmieściła się tam infrastruktura związana z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Natomiast infrastruktura telekomunikacyjna jest tzw. infrastrukturą obcą w pasie drogowym.  W dalszej części załącznika 4 do Planu znalazło się stwierdzenie, iż *„Rolą samorządu, jako gospodarza terenu powinno być takie ustalanie stawek, aby zachęcić do budowy lub rozbudowy infrastruktury. Obniżanie opłat za zajęcie pasa drogowego jest swoistą „zachętą inwestycyjną” i samo  w sobie może zdecydować o zrealizowaniu lub zaprzestaniu inwestycji”.* W przepisie [art. 1](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.1403069:part=a1&full=1) *ustawy o drogach publicznych* została podana ustawowa definicja drogi publicznej, zgodnie z którą drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych [przepisach](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkDocsList.rpc?hiperlink=type=merytoryczny:nro=Powszechny.1403069:part=a1:nr=1&full=1) szczególnych. Podstawowym elementem ww. definicji jest "droga", która zgodnie z [art. 4](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.1403069:part=a4&full=1) pkt 2 tej *ustawy* jest budowlą wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego i zlokalizowaną w pasie drogowym. W myśl art. 4 pkt 1 ww. ustawy pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.  Biorąc zatem obowiązujące przepisy pod uwagę, należy zauważyć, iż droga publiczna służy do prowadzenia ruchu drogowego i to jest jej ustawowo określone przeznaczenie. Przy czym zlokalizowane w drodze publicznej mogą być urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach jest możliwa lokalizacja w pasie drogowym drogi publicznej obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych). Ponadto należy podkreślić, iż *ustawa o drogach publicznych* określa jedynie wysokość maksymalnej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. A zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwalając wysokość stawek opłaty określały je na niższym poziomie niż maksymalna. To, co wymaga jednak podkreślenia to to, iż urządzenia i obiekty telekomunikacyjne są urządzeniami „obcymi” w pasie drogowym, niezwiązanymi z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Reasumując, droga publiczna nie służy do zachęcania inwestorów do realizowania w niej coraz większej ilości inwestycji, które nie są związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego, a tym samym są inwestycjami niedrogowymi. Należy podkreślić, iż wszelkie sprawy związane z działaniami podejmowanymi w pasie drogowym bądź w jego bliskiej odległości dotyczą kwestii bezpieczeństwa ruchu, za który odpowiedzialny jest zarządca drogi. Jest on również odpowiedzialny za utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch  i innych urządzeń związanych z drogą.  W ww. załączniku do Planu czytamy, iż *„istnieje bardzo silna tendencja do ustalania preferencyjnych stawek opłat dla infrastruktury zarządzanej przez podmioty powiązane z daną jednostką samorządu terytorialnego*.”. Przede wszystkim należy podkreślić, iż *ustawa o drogach publicznych* określa jedynie wysokość maksymalnej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. A zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwalając wysokość stawek opłaty określały je na niższym poziomie niż maksymalna. Jest to indywidualna decyzja rady gminy na która MI nie ma wpływu. Ponadto należy zauważyć i podkreślić, iż od 2010 r. dokonano szeregu zmian zarówno ustawowych (w *ustawie o drogach publicznych*) jak i w aktach wykonawczych do ustaw (m.in. w rozporządzeniach technicznych dla dróg publicznych i obiektów inżynierskich), wprowadzając regulacje znacznie ułatwiające lokalizowanie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym.  W odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej, podkreślenia wymaga również fakt, iż w 2010 r. *ustawą o wspieraniu rozwoju i sieci telekomunikacyjnych* wprowadzono szereg zmian w *ustawie o drogach publicznych,* i dodatkowo dokonano zmian w rozporządzeniach technicznych (m. in. *Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie)*, co w konsekwencji znacząco ułatwiło lokalizację linii telekomunikacyjnych w pasie drogowym dróg publicznych. Wprowadzono wówczas np. w *ustawie o drogach publicznych* obowiązek budowy tzw. kanałów technologicznych. To właśnie w tych kanałach miała być lokalizowana m.in. infrastruktura telekomunikacyjna.  Kolejne duże zmiany przepisów regulujących kwestie infrastruktury telekomunikacyjnej zostały dokonane *ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U poz. 903). Wśród wprowadzonych ww. ustawą zmian w *ustawie o drogach publicznych* w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej należy wskazać m. in:   * zmiana art. 30 ust. 3b ustawy – skrócenie czasu na wydania decyzji zezwalającej na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjne z 65 dni do 45 dni od dnia złożenia wniosku. Po upływie tego terminu organ wyższego stopnia, a w przypadku braku takiego organu - organ nadzorujący, wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. * dodanie w art. 39 nowego ust. 5a, który wskazuje przypadki, kiedy koszty przełożenia infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym w związku z budową, przebudową lub remontem drogi ponosi zarządca drogi, a kiedy właściciel infrastruktury telekomunikacyjnej, * dodanie nowego art. 40e, wprowadzającego możliwość przeniesienia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wydanego w celach związanych z infrastrukturą telekomunikacyjną na podmiot będący nabywcą tej infrastruktury, * dodanie nowego art. 40f, wprowadzającego rozwiązanie polegające na określeniu niższych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego ustalonych w wydanych już decyzjach administracyjnych dla infrastruktury telekomunikacyjnej, jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmie uchwałę o obniżeniu tych stawek.   Biorąc powyższe pod uwagę pragnę zauważyć, iż w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej, na przestrzeni ostatnich lat wprowadzono szereg zmian przepisów, które w konsekwencji znacząco ułatwiły lokalizację linii telekomunikacyjnych w pasie drogowym dróg publicznych. Dalsze liberalizowanie lokalizowania w pasie drogowym tzw. infrastruktury obcej spowoduje, że ruch drogowy i bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego może być zagrożone ze względu na ciągle trwające roboty w pasie drogowym. Należy bowiem zauważyć, iż lokalizowanie urządzeń obcych w pasie drogowym związane jest nie tylko z kwestią prowadzenia robót budowlanych w pasie drogowym dróg publicznych w celu ich lokalizacji, ale również z późniejszym ich utrzymaniem jak i podejmowaniem czynności w przypadku awarii tych urządzeń bądź obiektów. Wszystko to wiąże się z zakłóceniami  w ruchu drogowym, a zatem stanowić będzie przeszkodę w wykorzystaniu drogi publicznej zgodnie z jej przeznaczeniem.  Wszystkie powyższe zmiany przepisów m.in. *ustawy o drogach publicznych*, miały na celu ułatwienie realizacji inwestycji telekomunikacyjnej. Natomiast pomimo wprowadzaniu szeregu zmian w *ustawie o drogach publicznych*, projekt dokumentu stwierdza, iż nadal przepisy ustawy stanowią barierę w realizacji inwestycji szerokopasmowych.  W Planie wskazano również wyrok WSA z dnia 19 stycznia 2017 r. (sygn. akt II SA/Go 956/16),  w którym wskazano wprost na niedopuszczalność takiego różnicowania stawek w oparciu o kryteria podmiotowe (tego kto umieszcza urządzenie), przedmiotowe, odnoszące się do funkcji, rodzaju substancji przemieszczanej danym przewodem, czy też okresu umieszczania urządzenia w pasie drogowym.  Należy jednak zauważyć, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 października 2016 r. (sygn. akt. II GSK 3174/16) zauważa, że wbrew zarzutom skargi **powołany** [**art. 40 ust. 9 pkt 5**](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgu3dambxgm4tkltqmfyc4mzwga4tiobtga) ***ustawy o drogach publicznych* daje podstawy do różnicowania stawek opłat w zależności od rodzaju urządzenia**. Skład orzekający podziela stanowisko zajęte w tej kwestii w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2012 r., sygn. akt II GSK 548/11 i w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2014 r. sygn. akt [II GSK 1829/13](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgi3denrwha2da) (opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl) gdzie Sąd ten stwierdził, że "Urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne i gazowe są różnymi urządzeniami infrastruktury technicznej, a nie jednorodzajowymi i mogą zostać ustalone stawki opłat za zajęcie pasa drogowego opisywanymi urządzeniami, które będą się różniły w zależności od rodzaju urządzenia. Nie zostaną przy tym naruszone zasady dotyczące realizacji zadań publicznych przez gminę i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty. Jako rodzaj urządzenia, o którym mowa w [art. 40 ust. 9](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgu3dambxgm4tkltqmfyc4mzwga4tiobsgq) należy rozumieć nie tylko budulec i kształt sieci, ale i cel, jakiemu będzie to urządzenie służyło.". | Uwaga niezasadna.  Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, za zajęcie pasa drogowego, w celu umieszczenia w pasie drogowym dróg publicznych urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, pobiera się opłatę będącą iloczynem liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m2 pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. W przypadku dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m2 pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej nie może przekroczyć 20 zł, a w przypadku prowadzenia robót w pasie drogowym maksymalna stawka wynosi 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego. Stawki te – w ramach ustalonego maksimum – określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 roku *w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad* (Dz. U. Nr 148, poz. 886 ze zm.). Praktyka funkcjonowania owych stawek wskazała przy tym, że są to stawki adekwatne, nie hamujące nadmiernie inwestycji telekomunikacyjnych, co wskazuje na zasadność ich stosowania także do innych kategorii dróg. Tymczasem w przypadku dróg znajdujących się w zarządzie samorządów sytuacja jest diametralnie odmienna: wysokość stawek jest ustalana w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i nie może przekroczyć odpowiednio: 200 zł (w przypadku umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej) oraz 20 zł (m.in. w przypadku prowadzenia robót w pasie drogowym). Samorządy przy uchwalaniu wysokości stawek powinny uwzględniać kategorię drogi. opłaty pas  Należałoby więc przyjąć, iż stawki za umieszczenie infrastruktury w pasie dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych powinny być niższe, niż dla dróg krajowych i autostrad. Niestety – JST w praktyce pomijają tą dyspozycję art. 40 ust. 9 ustawy o drogach publicznych. Rzeczywisty brak stosowania tego czynnika przez jednostki samorządu terytorialnego zarządzające drogami należącymi do tylko jednej kategorii, ograniczył jednak realizację planów prawodawcy. Ministerstwo Cyfryzacji stoi na stanowisku, że za drogi samorządowe, w tym gruntowe, nie powinna być pobierana opłata nawet 10-krotnie wyższa niż za drogi najwyższej kategorii, czyli krajowe.  Wskazany powyżej problem dotyka wszystkich sieci szerokopasmowych, w tym wybudowanych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 oraz w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, a także inwestycji prywatnych (również dotyczących Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej).  W przypadku naboru wniosków na budowę sieci szerokopasmowych z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa należy wskazać, iż w ramach wykonywanych analiz kosztowo-przychodowych (na podstawie których wyznaczono poziom dofinansowania dla danego obszaru) przyjęto, iż stawka za zajęcie pasa drogowego wynosi maksymalnie 20 zł/m2/rok. Dodatkowo samorządy mogą podnosić stawki opłat za zajęcie pasa drogowego po przyznaniu przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dotacji i podpisaniu umowy o dofinansowanie, co może skutkować wycofaniem się przedsiębiorcy z realizacji projektu. Z analizy uchwał jednostek samorządu terytorialnego określających wysokość stawek za zajęcie pasa drogowego w kilku województwach, przeprowadzonej przez pracowników Ministerstwa Cyfryzacji, wynika, że na przestrzeni ostatnich trzech lat zdarzyły się przypadki podnoszenia stawek tych opłat do maksymalnego poziomu 100-200 zł/1m2/rok, co widać na przykładzie regionalnych sieci szerokopasmowych. Na powyższy problem zwrócili również uwagę członkowie Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych (dalej jako Memorandum). Pierwszy raz we wrześniu 2012 roku w ramach wypracowanych i przedłożonych ówczesnemu Ministrowi Administracji i Cyfryzacji rekomendacji w zakresie barier inwestycyjnych. Drugi raz w połowie 2015 roku – w ramach wspólnego posiedzenia grupy roboczej ds. finansowania projektów szerokopasmowych Memorandum oraz przedstawicieli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego poświęconemu problemowi opłat za zajęcie pasa drogowego. W wyniku tego spotkania grupa robocza opracowała materiał informacyjny w tym zakresie, który został przekazany do ministerstwa we wrześniu 2015 roku.  W w/w materiale przedstawiono analizy ekonomiczne wskazujące na nieopłacalność inwestycji na terenach z wysokimi opłatami za zajęcie pasa drogowego. W materiale także szczegółowo omówiono znaczenie samorządów w projektach szerokopasmowych, ze wskazaniem na korzyści, jakie niesie infrastruktura telekomunikacyjna dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Dodatkowo wskazano negatywne skutki polityki wysokich opłat za zajęcie pasa drogowego. Odniesiono się również do kwestii finansów samorządów wskazując jasno, że „wysokie opłaty = brak infrastruktury w pasie drogowym = brak wpływów z tytułu zajęcia pasa drogowego”. W materiale omówiona została również kwestia możliwości budowy sieci NGA (Next Generation Access) na obszarach wiejskich w zależności od obowiązującego poziomu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.  Poniżej przedstawiono wpływ poziomu dofinansowania i stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na pokrycie obszarów wiejskich siecią szerokopasmową (wyrażone w procentach):    Dodatkowo grupa robocza wskazała, że podejmując się realizacji projektów szerokopasmowych na obszarach, gdzie opłaty te będą zbyt wysokie, beneficjenci zmuszeni będą uwzględnić je w opłatach abonamentowych. Dotyczyć to może nie tylko opłat abonamentowych dla budowanych w ramach POPC sieci dostępowych, ale również regionalnych sieci szerokopasmowych zrealizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Tym samym łącznie dodatkowe opłaty mogą wynieść nawet 80 zł miesięcznie na 1 abonenta przy akceptowalnym dla abonenta poziomie opłaty za internet w wysokości 50 zł. Należy wskazać, że od II połowy 2018 r. widać trend dodatkowych opłat do oferty stacjonarnej operatorów telekomunikacyjnych dla mieszkańców domów jednorodzinnych z uwagi na wyższe koszty budowy sieci w tego typu zabudowie. Pod koniec lipca 2018 roku Orange ogłosił, że do umów na ofertę światłowodową świadczonych w domkach jednorodzinnych doliczać zaczyna 14,99 zł miesięcznie. Z kolei Netia wprowadziła w sierpniu 2018 roku zryczałtowaną opłatę instalacyjną w wysokości 200 zł.[[16]](#footnote-16)  Należy także wskazać, że 39% obywateli naszego kraju żyje na obszarach, gdzie gęstość zaludnienia jest niższa niż 100 osób na km². W takich warunkach prywatne inwestycje telekomunikacyjne są często nieopłacalne. W zależności od obszaru koszt podłączenia 1 gospodarstwa domowego może wynosić poniżej 1 000 zł, a na innych nawet ponad 10 000 zł.  W tym miejscu należy stanowczo podkreślić, że mimo trudnej sytuacji finansowej samorządów windowanie stawek za zajęcie pasa drogowego grozi istotnym ograniczeniom skali inwestycji w infrastrukturę techniczną, w tym telekomunikacyjną, bez których rozwój regionów nie będzie możliwy. W związku z powyższym inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną powinny być traktowane przez samorządy tak samo, jak budowa wodociągów i kanalizacji, dla których przyjmowane są preferencyjne stawki za zajęcie pasa drogowego pod te urządzenia (poniżej 20zł/m²/rok). Dla przykładu uchwała nr IV/31/11 Rady Gminy Juchnowiec Kościelny z dnia 25 lutego 2011 r. określa roczne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego poza jezdnią dla sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz cieplnej w wysokości 0,10 zł, natomiast dla sieci gazowej, energetycznej i telekomunikacyjnej roczna stawka wynosi 25,00 zł. Z kolei uchwałą nr I.360/2018 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 12 kwietnia 2018 r. ustanowiono stawki roczne opłat za zajecie pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w wysokości 199,50 zł/m2. Jednocześnie za umieszczenie, przez inne podmioty, urządzeń wodociągowych, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej, przyjęto stawki w wysokości 10% ww. stawki, a więc 19,95 zł/m2/rok. Natomiast jeżeli te urządzenia są gminne, to opłaty się nie pobiera, co jest niezgodne z art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, a dodatkowo podmiotowość tego zwolnienia może sugerować występowanie pomocy publicznej.  Dlatego Ministerstwo Cyfryzacji popiera wszelkie inicjatywy mające na celu obniżenie opłat za zajęcie pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej. Jedną z nich jest Plan Cyfrowy 2025 dla Warmii i Mazur, który ma na celu wsparcie projektów budowy „ostatniej mili” w tym województwie. Podpisane przez samorządy województwa warmińsko-mazurskiego Porozumienie umożliwia podjęcie działań w sprawie przyjmowania przez Rady Gmin i Powiatów uchwał w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości inwestycji dotyczących infrastruktury „ostatniej mili” oraz uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w zakresie infrastruktury „ostatniej mili”. Dzięki takim działaniom województwo warmińsko-mazurskie oraz jego powiaty i gminy będą faktycznie wspierać inwestycje w szybki internet szerokopasmowy, zwiększając równocześnie atrakcyjność inwestycyjną swojego obszaru. Co więcej, dzięki prowadzeniu przyjaznej polityki dla inwestorów telekomunikacyjnych, samorządy te zwiększą szansę na realizację na ich terenie projektów szerokopasmowych współfinansowanych ze środków UE w ramach nowego Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, dzięki którym mieszkańcy otrzymają możliwość dostępu do szybkich sieci.  Z kolei w województwie świętokrzyskim dzięki staraniom marszałka województwa na przełomie 2016 i 2017 roku samorządy powiatowe i gminne obniżyły solidarnie stawki opłat za zajęcie pasa drogowego do poziomu nie przekraczającego 10zł/m2/rok. Samorządy zrozumiały, że jest to dla nich ostatnia szansa na budowę sieci szerokopasmowych w obecnej perspektywie finansowej  Ministerstwo Cyfryzacji podtrzymuje występowanie kluczowej bariery w rozwoju nie tylko infrastruktury telekomunikacyjnej, ale całej gospodarki opartej o cyfryzację. Podtrzymuje również konieczność likwidacji tej bariery poprzez stosowne zmiany przepisów, które stanowić będą realizację działania zapisanego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, tj. ograniczenie i minimalizacja podatków i opłat lokalnych, w tym za zajęcie pasa drogowego, dla infrastruktury zapewniającej podstawowe usługi publiczne[[17]](#footnote-17). |
|  | Ministerstwo Infrastruktury | Odnosząc się do propozycji zmian w przepisach *ustawy o drogach publicznych* na str. 91-92 Planu, MI z dużą ostrożnością podchodzi do przedstawionych przez MC propozycji zmian legislacyjnych, z uwagi na fakt, iż wprowadzane na przestrzeni ostatnich lat zmiany w *ustawie o drogach publicznych* procedowane przez MC nie doprowadziły do zakładanego efektu. MI wypowie się co do ich zakresu, na etapie przedstawienia przez MC konkretnych przepisów.  Należy zauważyć, iż przygotowaną przez MC *ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw* [(Dz. U. z 2016 r. poz. 903)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgq2tsnzyg44ts) wprowadzono do *ustawy o drogach publicznych* szereg zmian usprawniających i traktujących preferencyjnie infrastrukturę telekomunikacyjną, m.in. wprowadzono nowy art. 40f zgodnie, z którym  w przypadku ustalenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego stawek opłat niższych niż stawki opłat, na podstawie których ustalono opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej właściwy zarządca drogi ustala z urzędu, w drodze decyzji, nową wysokość opłaty. A zatem jeśli samorząd ustali dla infrastruktury telekomunikacyjnej stawkę niższą od dotychczasowej, zmianie muszą ulec wszystkie wydane wcześniej decyzje w sprawie zajęcia pasa drogowego. Obecnie okazuje się, iż art. 40f zniechęca samorządy do obniżania stawek, ponieważ należałoby obniżyć nie tylko na przyszłość, ale też uwzględnić wcześniejsze decyzje wydane operatorom telekomunikacyjnym. To oznacza, że dany samorząd musiałby zrezygnować z części już zaplanowanych i wpływających od lat przychodów.  Pragnę zauważyć, iż Plan dotyczy rozwoju sieci szerokopasmowej. W art. 2 pkt 1 *ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,* zdefiniowano sieć szerokopasmową jako sieć telekomunikacyjną służącą do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu. Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci. W mojej opinii wydaje się, iż nie będzie to każda linia telekomunikacyjna, która ma być lokalizowana w pasie drogowym. Zmiany zaś proponowane w *projekcie Planu* dotyczą szerokorozumianej infrastruktury telekomunikacyjnej. Należy zauważyć, iż ewentualne zmiany *ustawy o drogach publicznych* w zakresie obniżenia maksymalnych stawek opłaty za zajęcia pasa drogowego drogi publicznej dla całej infrastruktury telekomunikacyjnej, stanowić będzie uprzywilejowanie gestorów sieci telekomunikacyjnych. Ponadto zmiany przepisów w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego stanowią ingerencję w samodzielność JST, w sprawach typowo lokalnych, jak również wpływają na dochody JST z tytułu zajęcia pasa drogowego. Przed podjęciem zatem jakichkolwiek zmian legislacyjnych wydaje się konieczne uzyskanie opinii JST w tym zakresie. Zgodnie z art. 167 ust. 4 *Konstytucji* zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych, zatem powinno być wskazane źródło pokrycia tych ubytków w dochodach JST. Tym samym jakiekolwiek projektowane zmiany powinny zostać uzgodnione z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.  Ponadto MC proponuje, aby obniżenie wysokości stawek w stosunku do infrastruktury telekomunikacyjnej rodziło obowiązek zmiany obowiązujących uchwał rady gminy/miasta, które określają wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zaś w przypadku niedostosowanie uchwały jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła pobierać opłat za zajęcie pasa drogowego. Należy zauważyć, iż ww. uchwały organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dotyczą nie tylko kwestii infrastruktury telekomunikacyjnej, ale również wszelkich tzw. urządzeń lub obiektów obcych lokalizowanych w pasie drogowym drogi publicznej. W mojej opinii nie może być tak, iż niedostosowanie uchwały w zakresie stawek dla infrastruktury telekomunikacyjnej będzie prowadziło do uniemożliwienia jednostce samorządu terytorialnego pobierania opłat do czasu uchwalenia nowej uchwały.  Reasumując uważam że zdecydowanie przedwczesne jest zawieranie w *projekcie Narodowego Planu* *Szerokopasmowego* szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących zmian obowiązujących przepisów *ustawy o drogach publicznych*. Zaproponowane przez MC konkretne zmiany przepisów w momencie rozpoczęcia procesu legislacyjnego będą przedmiotem zarówno uzgodnień międzyresortowych jak również opiniowania KWRiST. MI odniesie się co do proponowanych przez MC zmian w momencie przedstawienia konkretnych przepisów. Do Planu dołączono również OSR, w którym brak jest przedstawienia wpływu proponowanych rozwiązań na zarządców dróg samorządowych i wykonywanych przez nich zadań. W opinii MI również błędnie wskazano, iż pozytywny jest wpływ proponowanych rozwiązań na jednostki samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, iż proponowane zmniejszenie wysokości maksymalnej stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego negatywnie wpłynie na budżety JST (obniżenie przychodów z tytułu zajęcia pasa drogowego). | Uwaga niezasadna  Odnosząc się w kolejności do zarzutów zgłaszającego uwagę należy wskazać, że:  1) jest to ocena zgłaszającego uwagę, nie wymaga odniesienia;  2) art. 40f ustawy o drogach publicznych stanowi gwarancję równego traktowania podmiotów, niezależnie od temporalnego czynnika umieszczenia infrastruktury w pasie drogowym (przed, czy po podjęciu uchwały obniżające stawki opłat);  3) proponowane obniżenie maksymalnych stawek opłat jest konsultowane ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w ramach przygotowań do procesu legislacyjnego dotyczącego barier wymienionych w projekcie aktualizacji NPS;  4) propozycje legislacyjne, zawarte w szczegółowym opisie bariery w załączniku nr 4 do projektu aktualizacji NPS mają charakter przykładowy i nie będą stanowić ostatecznej propozycji Ministerstwa Cyfryzacji w ramach pakietu legislacyjnego, opracowywanego równolegle do procesu konsultacji i uzgodnień aktualizacji NPS (choćby z powodu roboczych konsultacji ze stroną samorządową KWRiST i ewentualnych korekt merytorycznych/redakcyjnych propozycji zawartych w załączniku nr 4);  5) ocena wpływu proponowanych zmian na JST (w postaci bezpośredniego obniżenia przychodów z tytułu pobieranych opłat i dodatkowych korzyści – w tym finansowych – z tytułu inwestycji zrealizowanych dzięki obniżeniu stawek) znajdzie się w OSR do projektu pakietu legislacyjnego, o którym mowa powyżej. |

1. <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/electromagnetic_fields/docs/emf_rec519_en.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0053&from=pl> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0035&from=PL> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0035&from=pl> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0243&from=PL> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5434/Ochrona_srodowiska_przed_polami_elektromagnetycznymi_Informator_dla_administracji_samorzadowej.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.icnirp.org/en/activities/public-consultation/consultation-1.html> [↑](#footnote-ref-7)
8. Wykorzystano tutaj przeglądy badań naukowych przeprowadzone przez WHO w ramach Projektu Radio Frequency Environmental Healt Criterion, EHC (PCD; 2014), przez SCENIHR (2015), a także przeprowadzono przegląd późniejszych badań w ramach nieformalnego procesu oceny. Istnieje obszerny zbiór odpowiedniej literatur, od badań komórkowych po epidemiologię nowotworową. Brak dowodów na to , że PEM powoduje takie choroby jak rak – dostępne wyniki badań NTP nie zmieniają tego poglądu. Brak również dowodów na to, że PEM wpływa niekorzystnie na zdrowie poza efektami wynikającymi z ustalonych mechanizmów interakcji. [↑](#footnote-ref-8)
9. ICNIRP używa definicji „zdrowia” Światowej Organizacji Zdrowia z 2006 roku, która wskazuje, że zdrowie jest stanem pełnego fizycznego, psychicznego i społecznego dobrostanu, a nie tylko brakiem choroby lub niepełnosprawności. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ponieważ nie można oczekiwać, że obywatele będą świadomi ekspozycji, a tym samym w celu ograniczenia ryzyka, dla zakresu częstotliwości 400 MHz – 6 GHz zastosowany został, w odniesieniu do ogółu społeczeństwa, współczynnik redukcji wynoszący 10. Taki sam współczynnik redukcji został zastosowany dla zakresu 6 GHz – 300 GHz. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zalecenie Rady 1999/519/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia narażenia ludności na pola elektromagnetyczne (od 0 Hz do 300 GHz), (Dz.U. L 199 z 30.7.1999, s. 59). [↑](#footnote-ref-11)
12. Raport: Pomiary pól elektromagnetycznych (PEM) wytwarzanych przez stacje bazowe telefonii komórkowej. Etap II – pomiary na terenie całego kraju. Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy. Grudzień 2017r. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Wpływ limitów gęstości mocy (PDL – Power Density Limits) na łączność bezprzewodową: czy Polsce grożą opóźnienia w rozwoju 5G?,* The Boston Consulting Group. [↑](#footnote-ref-13)
14. <https://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5434/Ochrona_srodowiska_przed_polami_elektromagnetycznymi_Informator_dla_administracji_samorzadowej.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5434/Ochrona_srodowiska_przed_polami_elektromagnetycznymi_Informator_dla_administracji_samorzadowej.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://www.telko.in/swiatlowod-netii-w-domach-jednordzinnych-z-200-zl-oplata-instalacyjna> [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://www.miir.gov.pl/media/48672/SOR.pdf> - strona 224 [↑](#footnote-ref-17)