

PRZEPROWADZENIE ANALIZY WPŁYWU
NA SYTUACJĘ SPOŁECZNO-GOSPODARCZĄ
ROZWIĄZAŃ WPROWADZONYCH USTAWĄ
Z DNIA 30 SIERPNIA 2019 R. O ZMIANIE
USTAWY O WSPIERANIU ROZWOJU USŁUG
I SIECI TELEKOMUNIKACYJNYCH ORAZ
NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW
(DZ. U. Z 2019 R. POZ. 1815, Z PÓŹN. ZM.),
WRAZ Z BADANIEM OPINII PODMIOTÓW
KORZYSTAJĄCYCH Z REGULACJI TEJ USTAWY

ANALIZA KOŃCOWA

PROJEKT DLA MINISTERSTWA CYFRYZACJI

Wersja 1.6

Audytel S.A.

12 października 2023 r.

Spis treści

1.	Wstęp.....	3
1.1.	Cele i zakres projektu	6
1.2.	Logika i układ opracowania.....	7
1.3.	Kontekst uchwalenia Ustawy Zmieniającej.....	9
2.	Część I: Analiza wstępna	19
2.1.	Wprowadzenie	19
2.2.	Założenia do Analizy wstępnej	24
2.3.	Hipotezy badawcze i pytania.....	44
2.4.	Ocena skali strat i korzyści dla podmiotów wskazanych w OSR	46
3.	Część II: Wyniki przeprowadzonych badań oraz analiz	50
3.1.	Opis i cel badań i analiz	50
3.2.	Opis zastosowanych metod	50
3.3.	Wyniki badań ankietowych	58
3.4.	Wyniki analiz <i>ex post</i>	90
4.	Część III: Podsumowanie i wnioski	102
4.1.	Analiza prawna skutków regulacji.....	102
4.2.	Ocena obowiązków informacyjnych (OI) <i>in media res</i>	150
4.3.	Główne wnioski.....	156
5.	Część IV: Rekomendacje.....	159
5.1.	Rekomendacje dotyczące rewizji regulacji wprowadzonych ustawą zmieniającą w zakresie zwiększenia pozytywnych efektów dla społeczeństwa i gospodarki	159
5.2.	Pozostałe rekomendacje.....	161
	Spis rysunków	163
	Spis tabel	165
	Słownik skrótów oraz definicje.....	166
	Załączniki	170
	Załącznik 1. Omówienie wyłączeń metodycznych	170
	Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR <i>ex post</i>	170
	Załącznik 3. Arkusz oceny wpływu na sektor finansów publicznych	170
	Załącznik 4. Ocena <i>ex post</i> wartości mierników według 12 pkt. OSR <i>ex ante</i>	170
	Załącznik 5. Zestawienie wybranych aktów prawnych objętych pomiarom bazowym	170
	Załącznik 6. Instrument do mapowania zmian w Obowiązках Informacyjnych (OI) – inwentaryzacja zmian względem stanu sprzed nowelizacji	170
	Załącznik 7. Ankiety wykorzystane w badaniu	170
	Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz analiza	170



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



1. Wstęp

Ustawa z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 733 ze zm., dalej „Megaustawa”), odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu i regulowaniu sektora telekomunikacyjnego w kraju. Jej głównym celem jest ułatwienie inwestycji telekomunikacyjnych oraz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, zwłaszcza sieci szerokopasmowych, wobec potrzeb rozwoju cyfrowego społeczeństwa. Ustawa ta definiuje zakres regulacji obejmujący różnorodne aspekty sektora telekomunikacyjnego, a także określa podmioty, wobec których przepisy te mają zastosowanie. Ustawa przewiduje różne formy wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, takie jak udostępnianie infrastruktury, współfinansowanie inwestycji, czy zapewnienie dostępu do infrastruktury technicznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie te formy mają na celu stymulowanie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju. Dodatkowo, ustawa precyzyjnie określa zasady działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej w sferze inwestycji telekomunikacyjnych. Działa to na rzecz harmonizacji interesów uczestników sektora telekomunikacyjnego, interesu publicznego oraz praw osób posiadających określone prawa rzeczowe do nieruchomości i lokali. Ważnym aspektem ustawy jest również zapewnienie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej finansowanej ze środków publicznych. Infrastruktura ta staje się rodzajem dobra publicznego, a jej dostępność jest kluczowa dla rozwoju usług telekomunikacyjnych, funkcjonowania administracji, przedsiębiorców i obywateli. Kolejnym ważnym obszarem regulowanym przez Megaustawę jest lokalizowanie regionalnych sieci szerokopasmowych oraz innej infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustawa eliminuje lub niweluje bariery prawne i administracyjne, które mogą opóźniać rozwój infrastruktury, szczególnie w kontekście planów miejscowych i decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego. Celem ustawy jest również tworzenie dogodnych warunków dla inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną oraz zapewnienie dostępu do szerokopasmowego internetu wszystkim obywatelom, wyeliminowanie różnic przestrzennych w dostępie do usług telekomunikacyjnych. Jednym z działań wspieranych przez ustawę jest redukcja obszarów nazywanych „białymi plamami”, czyli obszarów pozbawionych odpowiedniej jakości usług telekomunikacyjnych lub całkowicie pozbawionych tych usług.

Przedmiotem niniejszego raportu jest analiza wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych rozwiązań legislacyjnych, wprowadzonych ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw¹, (dalej „Ustawa Zmieniająca”) wraz z badaniem opinii podmiotów korzystających z regulacji tej ustawy (podmioty wskazane w Ocenie Skutków Regulacji *ex ante*).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw został ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów datowanym na 3 grudnia 2018 r. (nr w wykazie prac programowych i legislacyjnych Rady Ministrów UD172²).

W uzasadnieniu do tego projektu, podkreślono, że celem proponowanych zmian jest uatrakcyjnienie krajowego otoczenia inwestycyjnego poprzez zniwelowanie obciążeń administracyjno-prawnych – proceduralnych i finansowych - ograniczających komercyjny potencjał inwestycyjny operatorów telekomunikacyjnych w celu realizacji wyzwań stojących przed Polską w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii. Znaczącym bodźcem do

¹ Dz. U. 2A019.1815

² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318651>



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



wprowadzenia zmian było także przyjęcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Dalej "SOR").

Projekt ustawy został poddany konsultacjom publicznym, które trwały 30 dni i były dostępne dla wszystkich zainteresowanych osób. Projekt ustawy został również przekazany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 12 marca 2019 r. Zespół ds. Społeczeństwa Informacyjnego – z upoważnienia KWRiST – wydał pozytywną opinię o projekcie.

Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji *ex ante* Ustawy Zmieniającej z 11 maja 2019 r. (dalej „OSR *ex ante*”)³, Ustawa Zmieniająca miała na celu:

- 1) Przyspieszenie procesu inwestycyjno-budowlanego dla infrastruktury telekomunikacyjnej (poprzez doprecyzowanie pojęć z zakresu Prawa budowlanego, doprecyzowanie procedury zgłaszania instalacji emitujących promieniowanie elektromagnetyczne (PEM), gwarantując jednocześnie udział społeczeństwa w tym procesie).
- 2) Obniżenie kosztów budowy oraz eksploatacji nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych poprzez obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego, obniżenie opłat za wpis do księgi wieczystej służebności przesyłu oraz roszczeń wynikających z umów dot. dostępu z art. 30 lub 33 Megaustawy.
- 3) Przyspieszenie postępowań przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „UKE”) w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej i usunięcie wątpliwości prawnych (doprecyzowanie przepisów w miejscach, które mogły budzić wątpliwości interpretacyjne, jak np. brak odesłania do sposobu liczenia opłaty z tytułu dostępu do infrastruktury technicznej podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej, zakresu wymaganych dokumentów z przeprowadzonych negocjacji pomiędzy zobowiązanym do zapewnienia dostępu i uprawnionym do dostępu; zmiana formy współpracy Prezesa UKE z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki (dalej „URE”) i Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego (dalej „UTK”) w zakresie dotyczącym finansowych warunków współpracy określanych w decyzjach odnoszących się do dostępu do infrastruktury technicznej; kompetencja do zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej).
- 4) Dalsze ułatwienia w uzyskiwaniu dostępu do nieruchomości, w tym do budynków w celu zapewnienia telekomunikacji (sprecyzowanie, że instalacja telekomunikacyjna budynku, w którą inwestor musi wyposażać określone kategorie budynków na etapie ich realizacji, ma stanowić część składową nieruchomości; zwiększenie kontroli w procesie rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy budynków poprzez wprowadzenie wymogu gdy inwestor występuje z wnioskiem o pozwolenie na budowę albo dokonuje zgłoszenia rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy określonych budynków a budynek jest wyposażony w instalację telekomunikacyjną aby do wniosku dołączył oświadczenie, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, o istnieniu w budynku takiej instalacji, a w przypadku gdy budynek nie jest wyposażony w instalację, wnioskiem albo zgłoszeniem należy objąć również wykonanie takiej instalacji; doprecyzowanie katalogu świadczeń dostępowych w art. 30 ust. 1 Megaustawy jako katalogu zamkniętego poprzez usunięcie zwrotu „w szczególności”).
- 5) Ułatwienie w dostępie do terenów leśnych na cele związane z umieszczaniem infrastruktury telekomunikacyjnej oraz obniżenie kosztów tego dostępu (poprzez spreycyzowanie elementów warunków zapewnienia dostępu, które muszą opracowywać nadleśniczowie, oraz ustalenie maksymalnej stawki opłaty za dostęp do gruntów w zarządzie Lasów Państwowych).

³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318651/katalog/12553345#12553345>



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



- 6) Zwiększenie możliwości lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach na których do tej pory występował zakaz lub znaczące ograniczenia w tym zakresie, takich jak uzdrowiska, parki narodowe, rezerваты przyrody (poprzez zniesienie zakazów i ograniczeń w lokalizowaniu infrastruktury telekomunikacyjnej o nieliniowym charakterze na terenach uzdrowiskowych i poddanie tych obszarów ogólnemu reżimowi oraz 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).
- 7) Zwiększenie uprawnień jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania przyjaznego otoczenia inwestycyjnego w zakresie inwestycji poprzez wprowadzenie narzędzia tzw. umowy inwestycyjnej.
- 8) Wprowadzenie nowych narzędzi umożliwiających przyspieszenie równomiernego rozwoju nowoczesnych sieci łączności elektronicznej na obszarze kraju, poprzez utworzenie Funduszu Szerokopasmowego, jak również umożliwienie Prezesowi UKE zawierania z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi tzw. umów zasięgowych, dotyczących zwiększenia jakości zasięgu usług mobilnych na obszarach trudnych geograficznie.
- 9) Doprecyzowanie istniejących przepisów odnoszących się do poziomów i pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych (poprzez zmianę delegacji do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zdrowia publicznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji określającego zróżnicowanie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku, formy przekazywania wyników pomiarów czy doprecyzowania pojęcia miejsc dostępnych dla ludności).
- 10) Zwiększenie przejrzystości w zakresie wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (poprzez umożliwienie przekazywania wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku w postaci elektronicznej, wprowadzenie obowiązku ich udostępniania na stronach internetowych organów, do których są przekazywane, czy umożliwienia zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia i mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko również w postaci elektronicznej. Uruchomiony został także system informacyjny o instalacjach wytwarzających promieniowanie elektromagnetyczne).
- 11) Zmiana sposobu realizacji kanału technologicznego (zgodnie z wprowadzonymi zmianami zarządca drogi jest obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie budowy lub przebudowy dróg publicznych, chyba że w pasie drogowym przebudowywanej drogi zostały już zlokalizowane kanalizacja kablowa lub kanał technologiczny).
- 12) Zmiana maksymalnej wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej – maksymalne stawki opłaty za zajęcia pasa drogowego nie mogą przekraczać 0,20 zł za jeden dzień zajęcia 1 m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, oraz 20,00 zł za rok za zajęcie 1 m² pasa drogowego poprzez umieszczenie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej.

Oczekiwanym efektem wdrożenia wszystkich środków przewidzianych w Ustawie Zmieniającej miało być przede wszystkim usprawnienie procesu inwestycyjnego i obniżenie kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej, co powinno umożliwić realizację celów wynikających z dokumentów UE i krajowych, tj. Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy COM(2015) 192 final; Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Łączność dla konkurencyjnego jednolitego



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

ryнку cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego COM(2016)587 final; Narodowego Planu Szerokopasmowego (aktualizacja przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 marca 2020 r.).

1.1. Cele i zakres projektu

Cele i zakres przedmiotowy projektu badawczo-doradczego, którego produktem ma być raport spełniający pod względem metodycznym wymogi OSR, wynikają bezpośrednio ze Szczegółowego Opisu Przedmiotu Umowy (dalej „SOPU”), tj. przeprowadzenie analizy wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą rozwiązań wprowadzonych Ustawą Zmieniającą, wraz z badaniem opinii podmiotów korzystających z regulacji tej ustawy.

Zastosowano formularz OSR *ex post* jako narzędzie służące do oceny interwencji legislacyjnych. W przypadku analizowanego aktu prawnego, zastosowano ocenę śródkresową (*in media res*). Z punktu widzenia metodycznego, taka praktyka legislacyjna zasługuje na uznanie, ponieważ dzięki uzyskanej ocenie będzie możliwe podjęcie ewentualnych działań korekcyjnych na korzyść interesariuszy objętych uchwalonymi przepisami.

Dla wykonania oceny z perspektywy legislacyjnej, punktem wyjściowym dla dalszych rozważań jest uzasadnienie projektu Ustawy Zmieniającej, w szczególności zawartość formularza OSR *ex ante*⁴ do projektu Ustawy Zmieniającej, która została upubliczniona w ramach druku sejmowego nr 3484 przekazanego do Sejmu za pismem przewodnim z dnia 27.05.2019 r.⁵

W ramach prac nad raportem przeanalizowano także dokumenty sporządzone w toku procesu legislacyjnego, w tym opinię Biura Analiz Sejmowych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 czerwca 2019 r.⁶, jak również opinię Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 26 lipca 2019 r.⁷

Z uwagi na to, że zgodnie z wymogami Ustawy Zmieniającej sprawozdanie musi zostać przedstawione do wiadomości Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, niniejszy raport uwzględnia szerszy kontekst interwencji legislacyjnej. Analizuje jej wpływ na rozwój sieci szerokopasmowych, przekładający się na działania administracji publicznej wszystkich szczebli oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych z jednej strony, a korzystne zmiany w funkcjonowaniu społeczeństwa z drugiej. Wyodrębnionym zadaniem w ramach projektu jest pozyskanie w trybie badania ankietowego opinii podmiotów wskazanych w SOPU, na które interwencja publiczna miała mieć wpływ. Uzyskana w ten sposób informacji zwrotna ma na celu skonfrontowanie założonych efektów z tymi, których doświadczają jej główni interesariusze w ciągu 4 lat funkcjonowania znowelizowanej ustawy.

Niniejszy raport zawiera także w rozdziale 5 rekomendacje dotyczące rewizji regulacji wprowadzonych Ustawą Zmieniającą w zakresie zwiększenia pozytywnych efektów dla społeczeństwa i gospodarki.

Zgodnie z założeniami z SOPU, całość projektu została podzielona na trzy etapy:

1. Analizę wstępną – mającą na celu wyznaczenie granicy analizy oraz przygotowanie założeń do badania ankietowego (której podsumowanie zawiera rozdział 2).

⁴ „Wytoczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, 2015 r. <https://rci.gov.pl/legislacja/wytoczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>

⁵ W Ustawie Zmieniającej wskazano ponadto w art. 36, że „Minister właściwy do spraw informatyzacji w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dokona przeglądu jej wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą (.).”

⁶ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3484>

⁷ <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5294/plik/1247o.pdf>



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



2. Przeprowadzenie badania ankietowego – którego celem jest weryfikacja hipotez dotyczących efektywności przyjętych zastosowanych instrumentów prawnych (omówienie badania rozdział 3).
3. Przeprowadzenie właściwej analizy wpływu *ex post*, której produktem jest niniejszy raport.

Katalog wyłączeń metodycznych dotyczących przedmiotu umowy zawiera Załącznik 1. Omówienie wyłączeń metodycznych.

1.2. Logika i układ opracowania

Układ niniejszego raportu prezentuje się następująco:

- W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiono kontekst uchwalenia Ustawy zmieniającej.
- W rozdziale drugim opisano wyniki Analizy wstępnej, która poprzedzała przygotowanie badania ankietowego, a także służyła do określenia ram niniejszego raportu.
- W trzecim rozdziale zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań i analiz, w tym badania ankietowego, będącego głównym źródłem opinii dotyczących wpływu Ustawy Zmieniającej.
- Rozdział czwarty analizuje skutki prawne uchwalenia Ustawy Zmieniającej, ocenia wprowadzone obowiązki informacyjne (dalej „OI”), a także prezentuje główne wnioski podsumowujące przeprowadzone analizy wpływu.
- Raport kończą rekomendacje – rozdział piąty.

Załącznikami do niniejszego raportu są:

- Załącznik 1. Omówienie wyłączeń metodycznych.
- Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*.
- Załącznik 3. Arkusz oceny wpływu na sektor finansów publicznych.
- Załącznik 4. Ocena *ex post* wartości mierników według 12 pkt. OSR *ex ante*.
- Załącznik 5. Zestawienie wybranych aktów prawnych objętych pomiarem bazowym.
- Załącznik 6. Instrument do mapowania zmian w OI – inwentaryzacja zmian względem stanu sprzed nowelizacji.
- Załącznik 7. Ankiety wykorzystane w badaniu.
- Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz analiza.

Powyższą logikę konstrukcji raportu narzuca metodyka OSR i algorytmy analityczne ujęte w ramy formularzy OSR *ex ante* i *ex post*. Jego ramy przedmiotowe wyznacza zatem formularz *ex post*, którego wypełnienie nawiązuje do punktu startowego, jakim jest treść formularza OSR *ex ante*.

Metodyka OSR opisana w Uchwale Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r.: Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. 2022 r. poz. 348, dalej „Regulamin RM”) narzuca stosowanie określonych narzędzi analitycznych na etapie projektowania interwencji publicznej. W przypadku, gdy nie są one określone szczegółowo zaleca się stosowanie dobrych praktyk badawczych w tym zakresie, które powinny być ukierunkowane na pozyskanie możliwie najbardziej miarodajnych wyników analiz ilościowych i jakościowych oraz opinii eksperckich, na których można byłoby zbudować fundament decyzji o podjęciu interwencji w określonej formie, najczęściej legislacyjnej.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

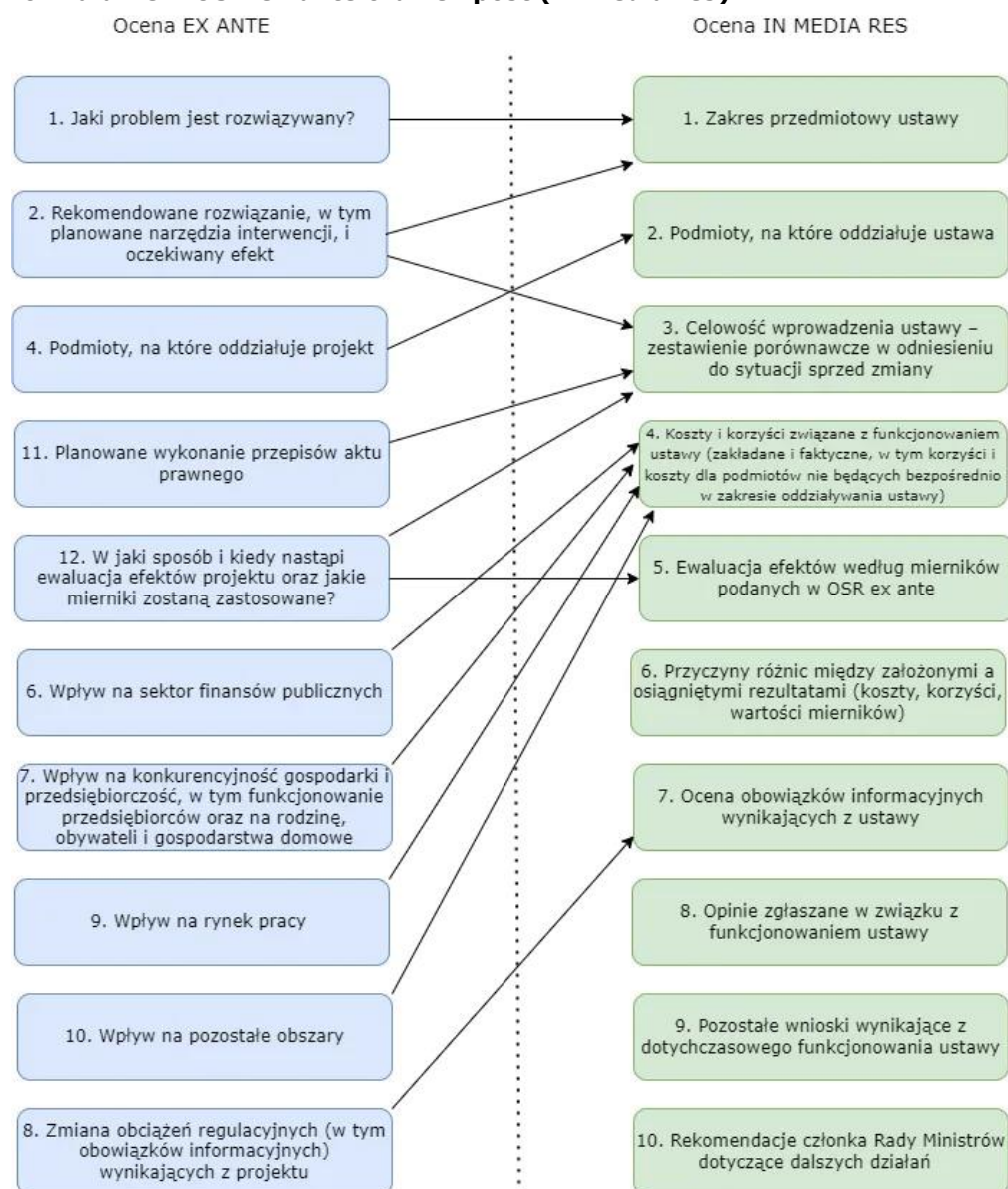
Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wypełniony formularz OSR *ex post* stanowi integralną część raportu (Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*). Jego treść jest kondensacją treści samego raportu, zawierającego analogiczne elementy w postaci rozwiniętej, której uzupełnieniem są załączniki metodyczne.

Poniżej zaprezentowano schemat ilustrujący powiązania treściowe oraz przepływy informacji pomiędzy formularzem *ex ante* i *ex post* (*in media res*).

Rysunek 1-1. Powiązania treściowe oraz przepływy informacji pomiędzy formularzem OSR *ex ante* oraz *ex post* (*in media res*)



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



1.3. Kontekst uchwalenia Ustawy Zmieniającej

1.3.1. Kontekst ogólny uchwalenia Ustawy Zmieniającej

W kontekście uchwalenia Ustawy Zmieniającej nie sposób pominąć istotnego tła, który skłonił Ministra Cyfryzacji do podjęcia działań na rzecz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce. Kluczowym czynnikiem, mającym wpływ na jej opracowanie, jest ogromne znaczenie telekomunikacji we współczesnym świecie.

Współczesny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (dalej „ICT”) stał się fundamentalnym czynnikiem kształtującym zarówno naszą gospodarkę, jak i społeczeństwo. W miarę jak ICT przenika coraz szerszą gamę sektorów i staje się integralną częścią codziennego życia obywateli, narodziła się potrzeba dostosowania naszego kraju do tych dynamicznych zmian. Jest to szczególnie widoczne w kontekście zjawiska, które często nazywane jest „erą Przemysłu 4.0”. Era ta stała się rzeczywistością na skalę globalną, zmieniając fundamentalnie sposób, w jaki funkcjonują przedsiębiorstwa, systemy logistyczne, służba zdrowia, sektor bankowy oraz administracja publiczna.

Aby zagwarantować pełne wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii, konieczne stało się dostosowanie przepisów prawnych do realiów i potrzeb społeczeństwa oraz nowoczesnej gospodarki opartej na danych. W szczególności, niezbędne stało się przyspieszenie postępowań administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Zgodnie z raportem Banku Światowego "Doing Business 2018 Reforming to Create Jobs,"⁹ uzyskanie pozwolenia na budowę, na przykład stacji bazowej, w Polsce wymaga przejścia przez 12 procedur administracyjnych, co zajmuje średnio 153 dni, zakładając brak protestów i sprawną decyzyjność instytucji zaangażowanych w proces.

Jednym z istotnych aspektów wprowadzenia Ustawy Zmieniającej były także tzw. „białe plamy” w zakresie dostępu do internetu w Polsce. Pomimo istniejącej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym i inwestycji operatorów, problem ten dotyczył znaczącej liczby gospodarstw domowych w kraju, co miało istotny wpływ na równość dostępu do informacji i możliwość korzystania z nowoczesnych usług cyfrowych.

Warto także podkreślić, że inwestycje w nowoczesną infrastrukturę telekomunikacyjną w Polsce były wspierane zarówno przez środki publiczne, jak i komercyjne inwestycje operatorów. Jednak obciążenia administracyjno-prawne i procedury inwestycyjne mogły wpływać na efektywność tych działań, co wymagało uwzględnienia w kontekście uchwalania nowej ustawy.

Z perspektywy uzasadnienia Ustawy Zmieniającej, koszty inwestycji w rozwój infrastruktury sieci 5G określono na 11,3 miliarda złotych do 20,3 miliarda złotych, uwzględniając trzy różne modele budowy sieci 5G. Te modele obejmują kontynuację rynkowego modelu rozwoju sieci mobilnych, opartego na samodzielnych inwestycjach czterech największych operatorów sieci mobilnych, współpracę między tymi operatorami w celu budowy sieci współdzielonej oraz zaangażowanie podmiotu publicznego w przejęcie części zobowiązań inwestycyjnych niezbędnych do zapewnienia sieci 5G zgodnie z celami Narodowego Planu Szerokopasmowego (dalej „NPS”). Podkreślono, znaczenie potencjalnej luki finansowej w realizacji celów NPS jako różnicy między kosztami niezbędnych nakładów inwestycyjnych a dostępnymi środkami finansowymi operatorów. Luka ta jest znacząca i wynosi od 11,13 miliarda złotych do aż 33,45 miliarda złotych.

Należy podkreślić, że inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną różnią się od inwestycji w inne dziedziny, takie jak transport, ponieważ opierają się na przesłankach ekonomicznej opłacalności. W kontekście tych wyzwań, kluczową kwestią stało się oszacowanie potrzeb finansowych i dostępnych środków, co wykazało znaczącą lukę finansową, którą konieczne było zniwelować, aby zrealizować cele NPS.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Również rozwój infrastruktury mobilnej jest powiązany z rozwojem infrastruktury liniowej. Negatywne skutki związane z wysokimi opłatami za zajęcie pasa drogowego oddziałują również na inwestycje telekomunikacyjne dotyczące technologii 5G, bowiem infrastruktura mobilna jest również powiązana z infrastrukturą liniową umieszczoną w pasach drogowych, która służy do dosyłu sygnału do stacji bazowych. Wysokie opłaty za zajęcie pasa drogowego mogą zniechęcać inwestorów do budowy nowoczesnych sieci. Istnieją też różnice w podejściu samorządów do ustalania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Niektóre samorządy podnoszą te opłaty do maksymalnych poziomów, co może stanowić dodatkowe obciążenie dla inwestorów. Inne samorządy obniżają stawki, by zachęcić do inwestycji w nowoczesną infrastrukturę telekomunikacyjną. Inwestorzy telekomunikacyjni natomiast obawiają się skutków tych skrajnych podejść samorządów. Samorządy podnoszące opłaty mogą ograniczać opłacalność inwestycji, podczas gdy samorządy obniżające stawki mogą być krytykowane za utratę potencjalnych dochodów z opłat.

Wobec powyższych wyzwań i kontekstu ogólnego, uchwalenie Ustawy Zmieniającej stało się niezbędne dla Polski, aby sprostać rosnącym potrzebom społeczeństwa i gospodarki w dziedzinie telekomunikacji oraz zapewnić konkurencyjność kraju w erze Przemysłu 4.0.

1.3.2. Kontekst szczególny uchwalenia Ustawy Zmieniającej - wdrożenie sieci 5G

Wdrożenie sieci 5G stanowi kluczowy element przyszłościowej transformacji świata telekomunikacji i ma ogromny wpływ na rozwój gospodarki, społeczeństwa i technologii. W kontekście Polski i Unii Europejskiej, sieć 5G jest postrzegana jako narzędzie, które przyniesie liczne korzyści, zmieniając zarówno nasze codzienne życie, jak i sposób prowadzenia biznesu.

Wdrożenie sieci 5G na poziomie krajowym i europejskim jest niezbędne dla zwiększenia konkurencyjności i efektywności gospodarki oraz dla stworzenia nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego. Przewiduje się, że 5G będzie kluczowym elementem przyszłych ekosystemów inteligentnych maszyn, co wpłynie na transformację biznesu, technologii i społeczeństwa. Wprowadzenie tej technologii będzie miało ogromny wpływ na wiele sektorów, w tym przemysł samochodowy, zdrowie, transport i energetykę.

Sieć 5G ma potencjał do przekształcenia naszego życia i gospodarki. Jednak jej wdrożenie wymaga współpracy, inwestycji i odpowiednich regulacji, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

1.3.3. Kontekst szczególny uchwalenia Ustawy Zmieniającej - informacja o instalacjach wytwarzających promieniowanie elektromagnetyczne.

Razem z rozwojem technologii pojawiają się również obawy dotyczące wprowadzanych rozwiązań, zwłaszcza w obszarze infrastruktury mobilnej. Jednym z głównych zmartwień jest potencjalny wpływ pól elektromagnetycznych na zdrowie. W internecie można znaleźć wiele alarmistycznych materiałów na ten temat, ale większość z nich nie ma oparcia w dowodach naukowych i jest publikowana głównie w celu przyciągnięcia uwagi czytelników, co przekłada się na zwiększenie liczby odsłon i generowanie dochodów z reklam lub osiągnięcie innych celów przez autorów tych materiałów. Brak wiedzy na temat sieci 5G i niezrozumienie zjawisk fizycznych mogą prowadzić do nieuzasadnionego strachu przed ich powszechnym wdrażaniem. W przypadku PEM, niezależnie od tego, czy mówimy o technologii 2G, 3G, 4G czy 5G, obowiązują te same, niezmiennie prawa fizyki. Sieci 5G wykorzystują rozwiązania techniczne, które już od dawna są używane w telekomunikacji radiowej⁸.

⁸ <https://www.gov.pl/web/instytut-laczynosci/biala-ksiega-pem>



Informacje o protestach ludzi zamieszkałych przy stacjach nadawczych i nierzetelne artykuły owocuują utwierdzeniem się w społeczeństwie przekonania o wyjątkowej szkodliwości pól elektromagnetycznych. W ten sposób problem medyczny przekształcił się w społeczny. Braki wiedzy i niezrozumienie zjawisk fizycznych rodzą strach przed ich powszechnym wykorzystaniem. Tak było na przykład z elektrycznością – kiedy pojawiły się lampy elektryczne, zabraniano zbliżania się do nich. Obecnie tak dzieje się w przypadku PEM⁹.

Na początku lat 90-tych XX wieku Światowa Organizacja Zdrowia (dalej „WHO”) podjęła prace badawcze w zakresie biologicznych skutków oddziaływania fal o częstotliwościach radiowych. W 1998 r. Międzynarodowa Komisja Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym (dalej „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 Rady 1999/519/EC z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia ekspozycji ogółu ludności na pola elektromagnetyczne, które ma uzupełniać 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. W zaleceniu tym 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.

Dział VI Ochrona przed polami elektromagnetycznymi ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ma zapewnić najlepszy możliwy stan ochrony środowiska, utrzymując poziomy pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych lub co najwyżej na poziomie dopuszczalnym. W przypadku Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów dla zakresu częstotliwości pola elektromagnetycznego między 300 MHz a 300 GHz (akt uchylony z dniem 31 grudnia 2019 roku) określało ono wartość graniczną składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego na poziomie 7 V/m, a gęstość mocy na poziomie 0,1 W/m² (podczas gdy w Zaleceniu 1999/519/EC, zgodnym z wytycznymi Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym ICNIRP dopuszczalna wartość sięga 10 W/m²).

Na przełomie XX i XXI wieku WHO opublikowała natomiast wyniki badań dotyczące efektów promieniowania, które określiła jako możliwe rakotwórcze, takie jak np. alkohol, kawa i przetworzona żywność. Organizacja ta stwierdziła również, że nie jest możliwe określenie, jakie jest ryzyko ekspozycji na fale elektromagnetyczne, wynika to z bardzo skomplikowanych procesów rozwoju nowotworu i zastosowania różnych technologii w różnych krajach. Po upływie kilku lat WHO cofnęła swoje stanowisko, wyjaśniając, że wniosek ten jest błędny i nie był poparty solidnymi dowodami naukowymi.

Konieczność dostosowywania się do nadmiarowych wymagań dotyczących pól elektromagnetycznych wiąże się z koniecznością rozbudowy infrastruktury sieciowej a to prowadzi w konsekwencji do zwiększonego wykorzystania materiałów budowlanych i energii na potrzeby nowych instalacji oraz znacznego zanieczyszczenia środowiska. W związku z tym Ustawa Zmieniająca ma działać w kierunku zrównoważonego rozwoju sektora telekomunikacyjnego oraz środowiska.

⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MC%2C%2016.04.2020.pdf>



Zgodnie z aktualnymi kierunkami rozwoju gospodarczego, w tym SOR¹⁰, powszechny dostęp do nowoczesnych usług publicznych jest ściśle związany z rozwijaniem sieci komunikacyjnych. Jednak ograniczenia w dostępie do zasobów widma radiowego wymuszają zwiększenie liczby urządzeń nadawczych, aby zapewnić odpowiednie parametry transmisji i jakość tych usług. Społeczeństwo coraz bardziej oczekuje od władz zapewnienia, że systemy łączności radiowej nie mają negatywnego wpływu na zdrowie i jakość życia obywateli. W celu ochrony społeczeństwa przed potencjalnymi zagrożeniami, które mogą wyniknąć, jeśli określone poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku nie będą przestrzegane, konieczne jest stworzenie i udostępnienie zaawansowanego systemu opartego na nowoczesnych narzędziach. Ten system powinien umożliwiać skuteczną kontrolę społeczną i monitorowanie źródeł promieniowania elektromagnetycznego. Zgodnie z założeniami SOR, planowane jest wprowadzenie takiego narzędzia do roku 2030, który zostanie nazwany "jednolitym systemem informatycznym, umożliwiającym publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz raportów z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych".

Jednocześnie istnieje potrzeba stworzenia ogólnodostępnego i transparentnego systemu monitoringu i kontroli emisji PEM, który umożliwi rzetelną oraz kompleksową ocenę łącznej ekspozycji na pola elektromagnetyczne. Taki system będzie uwzględniał różne źródła promieniowania elektromagnetycznego, w tym instalacje radiokomunikacyjne, oraz analizował potencjalne efekty kumulacji tych pól na środowisko naturalne i zdrowie ludzi.

Podsumowując, głównymi czynnikami decydującymi o wprowadzeniu Ustawy Zmieniającej były potrzeba zmiany rozwiązań dotyczących PEM, konieczność ograniczenia wpływu na środowisko, przygotowanie do wdrożenia sieci 5G oraz przyspieszenie postępowań administracyjnych związanych z inwestycjami telekomunikacyjnymi. Ustawa Zmieniająca miała także na celu zaradzenie problemom związanym z efektywnym wykorzystaniem zasobów radiowych.

1.3.4. Przebieg procesu wdrożeniowego Ustawy Zmieniającej

Ustawa Zmieniająca weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, tj. 25 października 2019 r., z wyjątkiem:

- Przepisów art. 11 pkt 3 i 4 regulujących obowiązki dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych dotyczące regulaminu świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych oraz cennika, a wprowadzających zmiany w zakresie dostarczania tych dokumentów abonentom, który wszedł w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. 25 grudnia 2019 r.
- Przepisów art. 8 pkt 7 lit. b (dodanie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm., dalej „POŚ”, przepisu umożliwiającego nałożenie grzywny za nie dotrzymywanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 122 ust 1 POŚ) oraz przepisów art. 11 pkt 9 i 12 lit. b i c, dotyczących opłat i środków z kar nakładanych przez Prezesa UKE, przekazywanych przez ten organ na rachunek Funduszu Szerokopasmowego, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.
- Przepisów art. 1 pkt 5, stanowiących podstawę utworzenia i regulujących funkcjonowanie Funduszu Szerokopasmowego, które zgodnie z pierwotnym brzmieniem Ustawy Zmieniającej miały wejść w życie 1 stycznia 2021 r., jednakże na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku

¹⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju link do strony internetowej <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695, dalej również „U Tarcza 2.0”) weszły w życie z dniem 18 kwietnia 2020 r.

- Przepisów art. 1 pkt 10 lit. a, b tiret pierwsze i trzecie oraz lit. c w zakresie art. 29 ust. 2a Megaustawy, dotyczących częstotliwości przekazywania informacji o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, przebiegu światłowodowych linii kablowych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu oraz posiadanych w postaci elektronicznej informacji o przebiegu innych niż światłowodowe linii kablowych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu, jak również o budynkach umożliwiających kolokację, świadczonych usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych. Przepisy, o których mowa w zadaniu poprzednim, miały zgodnie z pierwotnym brzmieniem Ustawy Zmieniającej wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., jednakże na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 2333), datę wejścia komentowanych przepisów odroczone do 1 stycznia 2023 r.

Po uchwaleniu Ustawy Zmieniającej w ostatecznym brzmieniu i jej publikacji, nastąpiła faktyczna implementacja. To oznaczało wprowadzenie przez adresatów norm nowych procedur, regulacji lub wymagań w praktyce. Dostawcy usług telekomunikacyjnych, organy regulacyjne i inne zainteresowane podmioty musiały dostosować się do nowych przepisów. W zakresie przepisów przejściowych Ustawa Zmieniająca przewidywała:

- Odnosnie obowiązku przekazywania informacji o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, przebiegu światłowodowych linii kablowych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu oraz posiadanych w postaci elektronicznej informacji o przebiegu innych niż światłowodowe linii kablowych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu, a także informacji o publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację, świadczonych usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, przez JST prowadzące działalność w zakresie telekomunikacji w formie niewyodrębnionej w ramach ich osobowości prawnej oraz jednostki organizacyjne, którym jednostka samorządu terytorialnego powierzyła prowadzenie działalności w zakresie telekomunikacji za rok 2019 według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. oraz za rok 2020 według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r.
- Stosowanie przepisów Megaustawy w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą w odniesieniu do wniosków w sprawie zawarcia umowy o dostęp do infrastruktury technicznej albo umów o dostępie do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.
- Stosowanie przepisów Megaustawy w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą, do postępowań w sprawie wydania decyzji o dostępie do infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 17 ust. 1 Megaustawy albo decyzji o dostępie do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, z wyjątkiem art. 21 ust. 2a i art. 30 ust. 5 pkt 4 Megaustawy.
- Stosowanie przepisów Megaustawy w brzmieniu dotychczasowym, do postępowań dotyczących decyzji w sprawie określenia warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 18 ust. 3 Megaustawy, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej. Do postępowań odwoławczych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Zmieniającej, dotyczących decyzji wskazanych w zdaniu poprzednim, wydanych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, stosuje się przepisy Megaustawy sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.

- Stosowanie dotychczasowych przepisów do postępowań w sprawie ustalenia nowej wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, o których stanowił art. 40f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm., dalej „UDP”), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.
- Stosowanie przepisów Megaustawy w brzmieniu dotychczasowym oraz przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm., dalej „UPb”) w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą do postępowań w sprawie pozwolenia na budowę, zatwierdzenia projektu budowlanego albo zgłoszenia budowy lub wykonywania robót budowlanych, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.
- Stosowanie przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm., dalej „UPiZP”) w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą do postępowań w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.
- Stosowanie przepisów art. 39 ust. 6-6c UDP, dotyczących publikacji informacji o zamiarze budowy lub przebudowy drogi przez zarządcę drogi i możliwości zgłaszania zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego oraz obowiązku zlokalizowania kanału technologicznego w razie zgłoszenia wskazanego wyżej wniosku, w brzmieniu dotychczasowym do inwestycji drogowej, dla której przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej został złożony wniosek o wydanie decyzji:
 - o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 oraz z 2019 r. poz. 630, 1501, 1589 i 1712) lub
 - o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o której mowa w art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474 oraz z 2019 r. poz. 1716).
- Stosowanie przepisów POŚ w brzmieniu sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej do instalacji, z których emisja nie wymagała pozwolenia, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, zgłoszonych właściwemu organowi ochrony środowiska przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.
- Obowiązek dostosowania przez organy stanowiące JST, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, określonych w uchwałach tych organów, do ich wysokości ustalonych Ustawą Zmieniającą, w przypadku gdy obowiązujące stawki były wyższe niż stawki maksymalne wprowadzone Ustawą Zmieniającą.
- Obowiązek dostosowania treści warunków zapewnienia dostępu, o którym mowa w art. 30 ust 1 i 3 oraz ust. 33 Megaustawy, do nieruchomości w zarządzie Lasów Państwowych, opracowanych przez nadleśniczych, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy Zmieniającej. W tym samym terminie nadleśniczowie zostali zobowiązani do przekazania po raz pierwszy dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych projektów umów o dostępie wskazanym w zdaniu poprzednim.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



- Stosowanie obniżonych, na podstawie Ustawy Zmieniającej, opłat za wpis do księgi wieczystej służebności przesyłu oraz wniosków o wpis roszczeń wynikających z zawarcia umowy o dostępnie do nieruchomości, o których mowa w art. 30 ust. 5a oraz art. 33 ust. 3a Megaustawy, do wniosków złożonych po dniu wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.
- W zakresie dochodów z kar, na kary, o których mowa w art. 29 d ust. 13 Megaustawy (kara za nieprzekazanie żądanych przez Prezesa UKE informacji przez zarządców dróg publicznych) oraz art. 209 ust. 1 i 11 Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, z późn. zm., dalej „Ustawa PT”) w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, nałożone do dnia 31 grudnia 2020 r. stanowią dochód budżetu państwa.
- Stosowanie przepisów Ustawy z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2454, dalej „UOSE”) w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą, do wniosków o świadczenie usług, o których mowa w art. 7 ust. 3 UOSE, złożonych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej.

Ustawa Zmieniająca przewidywała, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie:

1) art. 29 ust. 7 i art. 29e Megaustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 29 ust. 7 i art. 29e Megaustawy w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą, jednak nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2022 r., zgodnie z pierwotnym brzmieniem Ustawy Zmieniającej i mogły być zmieniane. Na mocy ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 2333), datę utraty mocy obowiązującej wskazanych wyżej przepisów wykonawczych, odroczone do 1 stycznia 2023 r.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że:

- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 276) utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2023 r.
- Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie informacji o infrastrukturze technicznej i kanałach technologicznych oraz stawkach opłat za zajęcie pasa drogowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1618) utraciło moc obowiązującą 1 stycznia 2023 r.

2) art. 122 ust. 1 POŚ zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 122 ust. 1 i 2 POŚ w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą, jednak nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2020 r. W rezultacie z dniem 31 grudnia 2019 r. utraciło moc obowiązującą Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883).

3) art. 152 ust. 9 POŚ zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 152 ust. 9 POŚ w brzmieniu nadanych Ustawą Zmieniającą, jednak nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2021 r. Wobec powyższego, Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879) utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2021 r.

Zgodnie z art. 35 Ustawy Zmieniającej, minister właściwy do spraw informatyzacji zobligowany został do ogłoszenia w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej komunikatu określającego termin wdrożenia SI2PEM, co najmniej 3 miesiące przed dniem wdrożenia tego systemu określonym w komunikacie. Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia systemu informacyjnego o instalacjach wytwarzającym



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



promieniowanie elektromagnetyczne opublikowany został 16 kwietnia 2021 r. i przewidywał termin wdrożenia systemu ustanowiony na dzień 20 lipca 2021 r.

Ogólny plan implementacji nowych przepisów w podziale na organy administracji oraz przedsiębiorców przedstawia tabela poniżej (por. Tabela 1-1. Ogólny plan implementacji przepisów Ustawy Zmieniającej w podziale na organy administracji oraz przedsiębiorców).

Tabela 1-1. Ogólny plan implementacji przepisów Ustawy Zmieniającej w podziale na organy administracji oraz przedsiębiorców

Działanie	Organ Administracji	Przedsiębiorca
1. Analiza nowych przepisów	Monitorowanie i analiza nowych ustaw i regulacji.	Śledzenie zmian prawnych i obowiązujących norm.
	Określenie, jakie sektory i branże są dotknięte nowymi przepisami.	Określenie, w jaki sposób nowe przepisy mogą wpłynąć na działalność przedsiębiorstwa.
2. Przygotowanie do wdrożenia	Przygotowanie dokumentacji i procedur niezbędnych do przestrzegania nowych przepisów.	Przygotowanie planu działania w oparciu o nowe przepisy.
	Opracowanie harmonogramu wdrożenia nowych przepisów.	Szkolenie pracowników w zakresie nowych przepisów.
	Wyznaczenie odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych do wdrożenia.	Przygotowanie niezbędnych zasobów i narzędzi.
3. Komunikacja z przedsiębiorcami	Informowanie przedsiębiorców o nowych przepisach i ich wymaganiach.	Aktywny dialog z organami administracji w celu uzyskania klarownych wytycznych.
	Udzielanie odpowiedzi na pytania i wyjaśnienia dotyczące nowych regulacji.	Dostarczanie organom administracji wymaganych informacji i dokumentacji.
	Organizowanie spotkań informacyjnych i szkoleń dla przedsiębiorców.	
4. Monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania przepisów	Monitorowanie działań przedsiębiorców pod kątem przestrzegania nowych przepisów.	Wdrożenie procedur i kontroli wewnętrznych w celu zapewnienia przestrzegania przepisów.
	Wdrażanie środków egzekucyjnych w przypadku naruszeń przepisów.	Raportowanie organom administracji o wszelkich problemach z prawidłowym wdrożeniem przepisów.
	Aktualizacja i modyfikacja przepisów w razie potrzeby na podstawie monitoringu i wyników egzekucji.	

Źródło: opracowanie własne.

Wdrożenie nowych przepisów prawa wymaga współpracy i zaangażowania zarówno organów administracji, jak i przedsiębiorców. Organizacje obydwu wymienionych wcześniej grup podmiotów muszą być gotowe dostosować się do nowych wymagań prawnych, a organy administracji nadto muszą zapewnić odpowiednią pomoc i nadzór, aby przestrzeganie tych przepisów było skuteczne. Działania te mają na celu zapewnienie, że nowe przepisy są wdrażane w sposób efektywny i zgodny z prawem.

Tabela poniżej przedstawia główne zmiany wprowadzone przez Ustawę Zmieniającą oraz sposoby ich implementacji przez adresatów norm (por. Tabela 1-2. Główne zmiany wprowadzone przez Ustawę Zmieniającą oraz sposoby ich implementacji przez adresatów norm).

Tabela 1-2. Główne zmiany wprowadzone przez Ustawę Zmieniającą oraz sposoby ich implementacji przez adresatów norm

Obszar zmiany	Sposoby implementacji	Adresaci zmiany
Obniżenie opłat za zajęcie pasa drogowego	- Przeprowadzenie analizy wysokości opłat w uchwałach organów samorządowych właściwych dla danej kategorii drogi publicznej (np. rady gminy w przypadku dróg kategorii gminnej). - Ustalenie nowych stawek opłat z uwzględnieniem wytycznych określonych w przepisach oraz podjęcie nowych aktów jednostek samorządu terytorialnego. - Brak działań związanych z aktualizacją wydanych decyzji administracyjnych związanych z zajęciem pasa drogowego (regulacja dotyczy jedynie przyszłych)	Jednostki samorządu terytorialnego Zarządcy dróg publicznych Przedsiębiorcy telekomunikacyjni



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Obszar zmiany	Sposoby implementacji	Adresaci zmiany
	decyzji administracyjnych).	
Uproszczenie procesów administracyjnych oraz przyspieszenie postępowań administracyjnych	W zakresie postępowań prowadzonych przez organy architektoniczno-budowlane: – uproszczenie realizacji budów dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu - Ustawa Zmieniająca rozszerza katalog takiej infrastruktury, a tym samym powoduje brak konieczności prowadzenia postępowania o udzielenie pozwolenia budowlanego dla takich inwestycji lub postępowania o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, – brak konieczności udzielania zleceń opracowania dokumentacji budowlanych dla budów dotyczących: infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu, dotyczących realizacji zamierzeń budowlanych związanych z siecią telekomunikacyjną przez realizację elementów infrastruktury telekomunikacyjnej (rezygnacja ze zgłoszenia budowlanego „sieci telekomunikacyjnej”), a także dotyczących realizacji podbudowy słupowej dla nadziemnej linii telekomunikacyjnej na zgłoszenie. W zakresie postępowań prowadzonych przez zarządców dróg: – Zgodnie z art. 36a ust. 1 i 2 Megaustawy, przedsiębiorca telekomunikacyjny może zwrócić się do operatora sieci (przedsiębiorcę telekomunikacyjnego lub podmiot wykonujący zadania z zakresu użyteczności publicznej, w tym jednostkę samorządu terytorialnego) realizującego bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez podwykonawców, roboty budowlane dotyczące infrastruktury technicznej, finansowane w całości lub w części ze środków publicznych, z wnioskiem o koordynację robót budowlanych. Koordynacja robót budowlanych polega na: współdziałaniu operatora sieci z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w celu umożliwienia wykonywania przez tego przedsiębiorcę robót budowlanych dotyczących szybkiej sieci telekomunikacyjnej w tym samym czasie i w tym samym miejscu, w szczególności w tym samym budynku lub we wspólnym wykopie, co roboty budowlane wykonywane przez operatora sieci lub zaprojektowaniu i wykonaniu przez operatora sieci infrastruktury technicznej, w szczególności kanalizacji kablowej, szafy kablowej, punktu styku lub antenowej konstrukcji wsporczej, uwzględniającej potrzeby przedsiębiorcy telekomunikacyjnego dotyczące realizacji elementów szybkiej sieci telekomunikacyjnej, jeżeli powielenie tej infrastruktury przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego jest technicznie możliwe lub ekonomicznie nieopłacalne. Ustawa Zmieniająca umożliwiła złożenie wspólnego wniosku do zarządcy drogi dla prac inwestycyjnych realizowanych w ramach koordynacji a tym samym obniżenie opłaty za zajęcie pasa drogowego. Wskazać należy, że operatorzy sieci dla udzielenia zleceń budowy własnej infrastruktury najczęściej posługują się trybami właściwymi dla ustawy prawo zamówień publicznych co implikuje umiejętność określenia postanowień specyfikacji warunków zamówienia, aby przewidzieć możliwość wystąpienia koordynacji na podstawie wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Takie ukształtowanie obowiązków koordynacyjnych wymaga odpowiedniego zarządzania procesem udzielenia zamówień publicznych oraz wdrożenia odpowiednich procedur u operatorów sieci. – Wprowadzenie zasady efektywności prowadzenia postępowań o zajęcie pasa drogowego celem prowadzenia robót przez zarządców dróg (wprowadzenie sankcji administracyjnej za brak wydania decyzji w terminie 30 dni) wymusiło wdrożenie odpowiednich procedur zarówno u zarządców dróg jak i organów nadzorujących, np. związanych z kontrolami dotyczącymi przestrzegania tych terminów. W zakresie postępowań o dostępie prowadzonych przez Prezesa UKE: – zaistniała konieczność dostosowywania do wymogów przepisów stanowiących podstawę do wydawania decyzji o których mowa w art. 18 oraz 22 Megaustawy. Prezes UKE zobowiązany był do opracowania szczegółowych procedur i wytycznych, które określają, jakie kroki i działania należy podjąć w procesie wydawania opinii obok uzgodnienia. – zaistniała konieczność dostosowywania do wymogów przepisów stanowiących podstawę do wydawania decyzji o dostępie do nieruchomości (Ustawa Zmieniająca dokonała zmiany w art. 21 ust. 2a oraz art. 30 ust. 5 pkt 4 Megaustawy). Prezes UKE zobowiązany był do opracowania szczegółowych procedur i wytycznych, które określają, jakie kroki i działania należy podjąć w procesie wydawania opinii obok uzgodnienia.	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni Jednostki samorządu terytorialnego - powiaty Przedsiębiorcy telekomunikacyjni Operatorzy sieci Zarządcy dróg publicznych Zarządcy dróg publicznych Organy nadzorujące zarządców dróg Prezes UKE Przedsiębiorcy telekomunikacyjni Prezes URE Prezes UTK Przedsiębiorcy telekomunikacyjni Operatorzy sieci elektroenergetycznych



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Obszar zmiany	Sposoby implementacji	Adresaci zmiany
	W zakresie zgłoszeń instalacji PEM przewidzianych w ustawie Prawo ochrony środowiska: – Zmiana sposobów wykonania pomiarów PEM wokół instalacji lub urządzenia wykonywane bezpośrednio przed uruchomieniem instalacji lub urządzenia wymusiła konieczność dokonania zmian w umowach zawartych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych z wyspecjalizowanymi laboratoriami badawczymi. – Wprowadzenie obowiązku wykonania pomiarów PEM na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła zmiana istniejącego stanu zagospodarowania doprowadziło do wdrożenia odpowiednich procedur przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Również wprowadzenie postaci elektronicznej przekazanych wyników pomiarów PEM wymusiło wdrożenie odpowiednich procedur po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz laboratoriów badawczych. – Umożliwienie wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia instalacji lub urządzenia emitującego PEM doprowadziło do modyfikacji procedur związanych z uruchomieniem takich urządzeń lub instalacji. W pozostałym zakresie: – Ministerstwo Cyfryzacji przeprowadziło ważną inicjatywę szkoleniową, która miała na celu edukację zarządców dróg, nadzorów budowlanych oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych z zakresu przepisów prawa dotyczących inwestycji telekomunikacyjnych. Szkolenia te stanowiły kluczowy krok w kierunku efektywnej budowy infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zapewnienia realizacji takich inwestycji w zgodności z obowiązującym prawem. W ramach tych szkoleń uczestnicy mieli okazję zgłębić skomplikowane kwestie prawne związane z projektowaniem, budową oraz utrzymaniem infrastruktury telekomunikacyjnej. Omawiano również kwestie regulacyjne, procedury związane z uzyskiwaniem pozwoleń oraz standardy bezpieczeństwa. Dzięki tym szkoleniom zarządcy dróg, nadzory budowlane i przedsiębiorcy telekomunikacyjni mogli lepiej zrozumieć obowiązujące przepisy, co przekłada się na bardziej skuteczne i bezpieczne inwestycje w dziedzinie telekomunikacji. Znaczenie tych szkoleń jest nieocenione, ponieważ pomagają one w zminimalizowaniu ryzyka naruszeń prawa, unikaniu opóźnień w realizacji projektów oraz zapewnieniu jakości usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa. Dzięki temu inwestycje telekomunikacyjne stają się bardziej efektywne i przyczyniają się do rozwoju cyfrowego społeczeństwa. Ministerstwo Cyfryzacji kontynuuje swoje zaangażowanie w rozwijanie kompetencji w tej dziedzinie, dbając o zrównoważony i innowacyjny rozwój sektora telekomunikacyjnego w Polsce. – Prezes UKE dokonał aktualizacji procedur i opisu formalności niezbędnych dla realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej w ramach Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji.	Operatorzy nadajników radiowych i telewizyjnych Laboratoria badawcze Organy ochrony środowiska (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz starostowie i marszałkowie województw, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalny dyrektor ochrony środowiska) Minister Cyfryzacji Prezes UKE
Usuwanie przeszkód w planach zagospodarowania	– Analiza ograniczeń w miejscowych planach zagospodarowania w przypadku realizacji inwestycji telekomunikacyjnych. – Przygotowanie zmian w procedurach związanych z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.	Jednostki samorządu terytorialnego (gminy)
Ułatwienie lokalizacji stacji bazowych	– Analiza nowych standardów jakości środowiska w kontekście lokalizacji instalacji i urządzeń promieniujących PEM. – Wprowadzenie procedur wewnętrznych ułatwiających identyfikację lokalizacji, które umożliwiają lokalizację takich instalacji i urządzeń.	Minister właściwy do spraw zdrowia, Minister właściwy do spraw środowiska Minister właściwy do spraw informatyzacji Przedsiębiorcy telekomunikacyjni
Umożliwienie JST wspierania rozwoju sieci	– Analiza możliwości udzielania dotacji przez JST. Autorzy niniejszego opracowania nie zidentyfikowali przypadków zawierania umów dotyczących takich dotacji.	Jednostki samorządu terytorialnego Przedsiębiorcy telekomunikacyjni Podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



2. Część I: Analiza wstępna

2.1. Wprowadzenie

W ramach Analizy wstępnej przeprowadzono identyfikację zakresu oddziaływania instrumentów prawnych, wprowadzonych Ustawą Zmieniającą. Określono ich powiązania z innymi instrumentami prawnymi wspierającymi rozwój sieci. Na tej podstawie przygotowano hipotezy badawcze i pytania, które wykorzystano do sporządzenia przeglądu oddziaływania regulacji i opisanie mechanizmów społeczno-gospodarczych im towarzyszących.

W celu sporządzenia analizy końcowej odpowiadającej w pełni wymogom SOPU zaistniała na etapie Analizy wstępnej potrzeba zaprojektowania nowych instrumentów analitycznych lub zastosowania instrumentów rekomendowanych przez metodykę OSR, z których nie skorzystano na etapie OSR *ex ante*. Należą do nich w odniesieniu do zakresu raportu końcowego:

- Hierarchia operacyjnych celów regulacyjnych (por. rozdział 2.1.1).
- Katalog sił sprawczych (por. rozdział 2.1.2).
- Diagram Ishikawy (por. rozdział 2.1.3).
- Opis zakresu oddziaływania narzędzi wprowadzonych Ustawą Zmieniającą (por. rozdział 2.2.1).
- Identyfikacja powiązań narzędzi z innymi instrumentami prawnymi wspierającymi rozwój sieci (por. rozdział 2.2.2).
- Sformułowane hipotezy badawcze ukierunkowane na zhierarchizowane cele operacyjne oraz pytania do badania ankietowego (por. rozdział 2.3).
- Opis mechanizmów społeczno-gospodarczych towarzyszących rozwojowi sieci (por. rozdział 2.4).

2.1.1. Hierarchia operacyjnych celów regulacyjnych

Na etapie przygotowawczym sformułowano cele operacyjne, które poddane zostały zabiegowi hierarchizacji z uwagi na swój zakres i poziom oddziaływania. Aby można je było powiązać z mechanizmem gospodarczo-społecznym posłużono się kategoryzacją ekonomicznych i legislacyjnych sił sprawczych. Dzięki temu, każdemu indywidualnemu oddziaływaniu można przypisać mechanizm, który je charakteryzuje. Może on mieć naturę ekonomiczną lub prawną, a często mieszaną. Rozumienie natury przyczyn określonych skutków gospodarczych i społecznych jest ważne z legislacyjnego punktu widzenia dla minimalizacji wystąpienia niepożądanych efektów. Zidentyfikowane oddziaływania ujęto w graficzne ramy diagramu Ishikawy, na podstawie którego wykreślono mapy oddziaływań wewnątrz-obszarowych z naniesionymi na mapy wpływu siłami sprawczymi. Na mapach uwidoczniono również działanie czynników społecznych. Ich wpływ ma znaczenie dla zapewnienia efektywności projektowanych rozwiązań prawnych.

Hierarchię zbudowaną na nazwanych *ex ante* pożądanach efektach (PE), które wywołać mają zaprojektowane i uchwalone instrumenty prawne zawiera tabela poniżej (por. Tabela 2-1. Hierarchia operacyjnych celów regulacyjnych).



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Tabela 2-1. Hierarchia operacyjnych celów regulacyjnych

Poziom	Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych	Zmiany legislacyjne o szerokim zakresie	Zmiany proceduralne dot. sposobu funkcjonowania Prezesa UKE
Poziom 1	PE 1.1.2 ¹¹ Obniżenie kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej poprzez:	PE 1.1.1 Usprawnienie procesu inwestycyjnego poprzez:	PE 1.2.3 Przyspieszenie postępowań przed Prezesem UKE poprzez:
Poziom 2	PE.2.1.2 – obniżenie opłat z różnych tytułów PE.2.1.3. – wprowadzenie obowiązku zapewnienia nieodpłatnego dostępu do infrastruktury technicznej jednostek samorządu terytorialnego (JST), państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych na potrzeby umieszczania punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu ¹² PE 2.1.5 – wprowadzenie stawki maksymalnej z tytułu dostępu telekomunikacyjnego do terenów leśnych PE 2.1.8 – utworzenie Funduszu Szerokopasmowego	PE.2.1.1.1. – doprecyzowanie pojęć z zakresu Prawa budowlanego PE.2.1.1.2. – doprecyzowanie procedury zgłaszania instalacji emitujących PEM, gwarantując jednocześnie udział społeczeństwa w tym procesie PE 2.1.5.1 – usunięcie problemów związanych z dostępem poprzez wprowadzenie warunków realizacji dostępu do terenów leśnych PE 2.1.6.1 – stworzenie możliwości prowadzenia inwestycji radiotelekomunikacyjnej na obszarach uzdrowiskowych PE 2.1.6.2 – stworzenie możliwości prowadzenia inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze na obszarach parków narodowych lub rezerwatach przyrody pod szczególnymi wymogami	PE 2.2.3.1 – wprowadzenie m.in. ułatwień proceduralnych – w celu przyspieszenia postępowań przed Prezesem UKE w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej oraz dostępu do nieruchomości, w tym do budynków, w celu zapewnienia telekomunikacji PE 2.2.3.2 – usunięcie wątpliwości prawnych w przepisach, które takie wątpliwości mogły budzić
Poziom 3	PE 3.1.2.1 – obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele prowadzenia robót lub umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej przez zarządców dróg publicznych PE.3.1.2.2 – obniżenie opłat za wpis do księgi wieczystej służebności przesyłu PE.3.1.2.3 – obniżenie opłaty za wpis do księgi wieczystej roszczeń, wynikających z umów dot. dostępu z art.	PE 3.1.4.1 – sprecyzowanie, że instalacja telekomunikacyjna budynku, w którą inwestor musi wyposażyć określone kategorie budynków na etapie ich realizacji, ma stanowić część składową nieruchomości w celu dalszego ułatwienia w uzyskiwaniu dostępu do nieruchomości PE 3.1.4.2 – nadanie brzmienia art. 30 ust. 1, z którego wynika, że katalog świadczeń dostępowych zawarty w tym przepisie jest katalogiem zamkniętym PE 3.1.7 – stworzenie możliwości zawarcia umowy inwestycyjnej przez JST z operatorami sieci w celu realizacji	PE 3.2.3.1 – uzupełnienie form współpracy Prezesa UKE z odpowiednimi organami na etapie wydawania decyzji zastępujących umowy o dostępie (np. zmiana formy współpracy Prezesa UKE z Prezesem URE i Prezesem UTK w zakresie dotyczącym finansowych warunków współpracy określanych w decyzjach odnoszących się do infrastruktury technicznej) PE 3.2.3.2 – dookreślenie

¹¹ Opis oznaczeń identyfikacyjnych:

- Pożądany efekt (PE)
- Pierwsza cyfra (PE 1): poziom celu w hierarchii; kolejne numery wskazują na poziom niższy, np. 2 niż 1, 3 niż 2.
- Druga cyfra (PE 1.1): oddaje charakter efektu - pierwotny = 1 lub wtórny=2
- Trzecia cyfra (PE 1.1.1): numer celu cząstkowego skojarzony z danym efektem, wg numeracji efektów podanej w SOPU: od 1 do 11 (w tym fundusz szerokopasmowy uregulowany rozporządzeniem)
- Czwarta cyfra (PE 1.1.1.1): w przypadku większej liczby efektów cząstkowych, nadajemy im kolejne numery wg liczby instrumentów wyróżnionych w ramach danego efektu na danym poziomie

¹² Ten instrument prawny w trakcie prac sejmowych nie został uchwalony.

Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



	30 lub 33 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych	inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty PE 3.1.8.2 – stworzenie możliwości zawierania z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi tzw. umów zasięgowych PE 3.1.9.1 – doprecyzowanie istniejących przepisów odnoszących się do poziomów i pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych poprzez zmiany dotyczące sposobu określania metod wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku PE 3.1.9.2 – doprecyzowanie istniejących przepisów odnoszących się do poziomów i pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych poprzez zmianę formy przekazywania wyników pomiarów PE 3.1.9.3 – doprecyzowanie pojęcia miejsc dostępnych dla ludności PE 3.1.10.1 – ułatwienie przyjmowania wyników pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku w postaci elektronicznej – uruchomienie Systemu Informacyjnego o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne PE 3.1.10.2 – zobowiązanie organów ochrony środowiska do umieszczania na stronach internetowych dokumentów zawierających pomiary poziomu pola elektromagnetycznego – uruchomienie Systemu Informacyjnego o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne	elementów wniosku o wydanie decyzji w w/w sprawach (kompetencja do zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej) PE 3.2.3.3 – doprecyzowanie przepisów w miejscach, w których mogły budzić wątpliwości interpretacyjne (jak np. brak odesłania do sposobu liczenia opłaty z tytułu dostępu do infrastruktury technicznej podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej) PE 3.2.3.4 – doprecyzowanie zakresu wymaganych dokumentów z przeprowadzonych negocjacji pomiędzy zobowiązanym do zapewnienia dostępu i uprawnionym do dostępu
--	---	--	---

Źródło: opracowanie własne.

2.1.2. Katalog sił sprawczych

Z powodu braku informacji na ten temat w OSR *ex ante* zaistniała potrzeba znalezienia odpowiedniego instrumentu analitycznego mającego na celu identyfikację mechanizmów gospodarczo-społecznych w sposób spójny (metodycznie) i zgodny ze standardami prowadzenia ocen skutków regulacji w UE¹³.

W procesie oceny oddziaływań *ex ante* przeprowadzanych na użytek projektowanych interwencji publicznych Komisja Europejska (dalej „KE”) zaleca stosować przytoczoną poniżej kategoryzację sił sprawczych. Towarzyszą one interakcjom zachodzącym pomiędzy różnymi podmiotami w przestrzeni społeczno-gospodarczej podlegającej regulacji.

Uznając ten instrument za użyteczny, dla potrzeb analitycznych wykorzystano go do scharakteryzowania mechanizmów gospodarczych, kryjących się za wdrożonymi instrumentami prawnymi.

¹³ „What are the underlying problem drivers?” w opracowaniu pt. „Better Regulation Toolbox”, s.91-96; European Commission; November 2021.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Kategoryzacja KE wyróżnia cztery kategorie sił sprawczych, które powinny być poddane ewaluacji zarówno *ex ante*, jak i *ex post*:

- ekonomicznych sił sprawczych (dalej „ESS”),
- legislacyjnych sił sprawczych (dalej „LSS”),
- przejawy sprawiedliwości społecznej (dalej „PSS”),
- stronnicze zachowania społeczne (dalej „SZS”).

Tabela 2-2. Kategoryzacja sił sprawczych według metodyki Komisji Europejskiej

	Ekonomiczna siła sprawcza (ESS), mająca na celu eliminację ułomności / niesprawności rynku		Legislacyjna siła sprawcza (LSS), mająca na celu eliminację ułomności prawnej	
Typ siły sprawczej	ESS ₁	manifestującej się wystąpieniem efektu zewnętrznego (A); niepożądane są negatywne efekty zewnętrzne - NEZ; pozytywne (PEZ) zazwyczaj się nie eliminuje	LSS ₁	polegającej na przechwytywaniu kontroli nad regulacją (A)
	ESS ₂	poprzez podaż dobra publicznego (B)	LSS ₂	polegającej na tym, że przepis został źle zaprojektowany, przez co nie osiąga zamierzonych celów lub osiąga je niepotrzebnie wysokim kosztem lub jest ukierunkowany na niewłaściwe cele (B)
	ESS ₃	polegającej na braku lub słabej konkurencji (C)	LSS ₃	polegającej na tym, że pomimo osiągnięcia zamierzonych celów, interwencja publiczna (legislacja) może nadal wywoływać niepożądane negatywne skutki, takie jak: - faworyzowanie zasiedziałych operatorów (i), - tworzenie barier wejścia (ii) - barier dla innowacji (iii) - prowadzenie do nadmiernych skumulowanych kosztów regulacyjnych dla branży (iiii) (bez względu na to, jak dobrze uzasadniona może być każda taka inicjatywa regulacyjna, mająca wpływ na konkretną branżę) (C)
	ESS ₄	polegającej na tym, że nie ma rynku lub niezupełnie się wykształcił (D)	LSS ₄	polegającej na tym, że przepis może być niewłaściwie wdrażany i/lub egzekwowany (D)
	ESS ₅	polegającej na podziale rynków lub kształtowaniu wzajemnej relacji stron kontraktu (E)	LSS ₅	polegającej na tym, że przepis może stać się nieadekwatny, ponieważ świat stale ewoluuje, a problemy społeczne i ich przyczyny podlegają zmianom (E)
	ESS ₆	manifestującej się deficytem informacji (F)		
Typ mechanizmu sprawczego	<u>Przejaw sprawiedliwości społecznej (PSS), mający na celu eliminację nierówności społecznej, wynikającej z cech wrodzonych jednostki lub jej sytuacji społecznej</u>		<u>Stronnicze zachowania społeczne (SZS), mające wpływ na pomyślne osiągnięcie celów interwencji publicznej</u>	
	PSS ₁	polegający na tym, że tworzy się regułę selekcyjną, uwzględniającą różnice w predyspozycjach wrodzonych kandydatów (A)	SZS ₁	Powszechne nastawienie (A) - nie powinno być ignorowane przy projektowaniu interwencji, najczęściej znane organom władzy
	PSS ₂	polegający na tym, że tworzy się regułę selekcyjną, zapewniającą równe szanse kandydatom z różnych warstw społecznych (B)	SZS ₂	Przeciążenie informacyjne (B) – szum informacyjny zakłóca percepcję projektowanej interwencji, w szczególności wywołany nadmiarem informacji, której niewłaściwe zrozumienie przez adresatów może okazać się dla niej barierą wdrożeniową
	PSS ₃	polegający na tym, że tworzy się regulamin dla akceptowalnych społecznie wyników kwalifikacji, uwzględniających interesy mniejszości lub grupy zawodowej (C)	SZS ₃	Normy społeczne (C) – obowiązujące w danej społeczności / branży muszą być przestrzegane, jeśli interwencja ma się przyjąć

Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



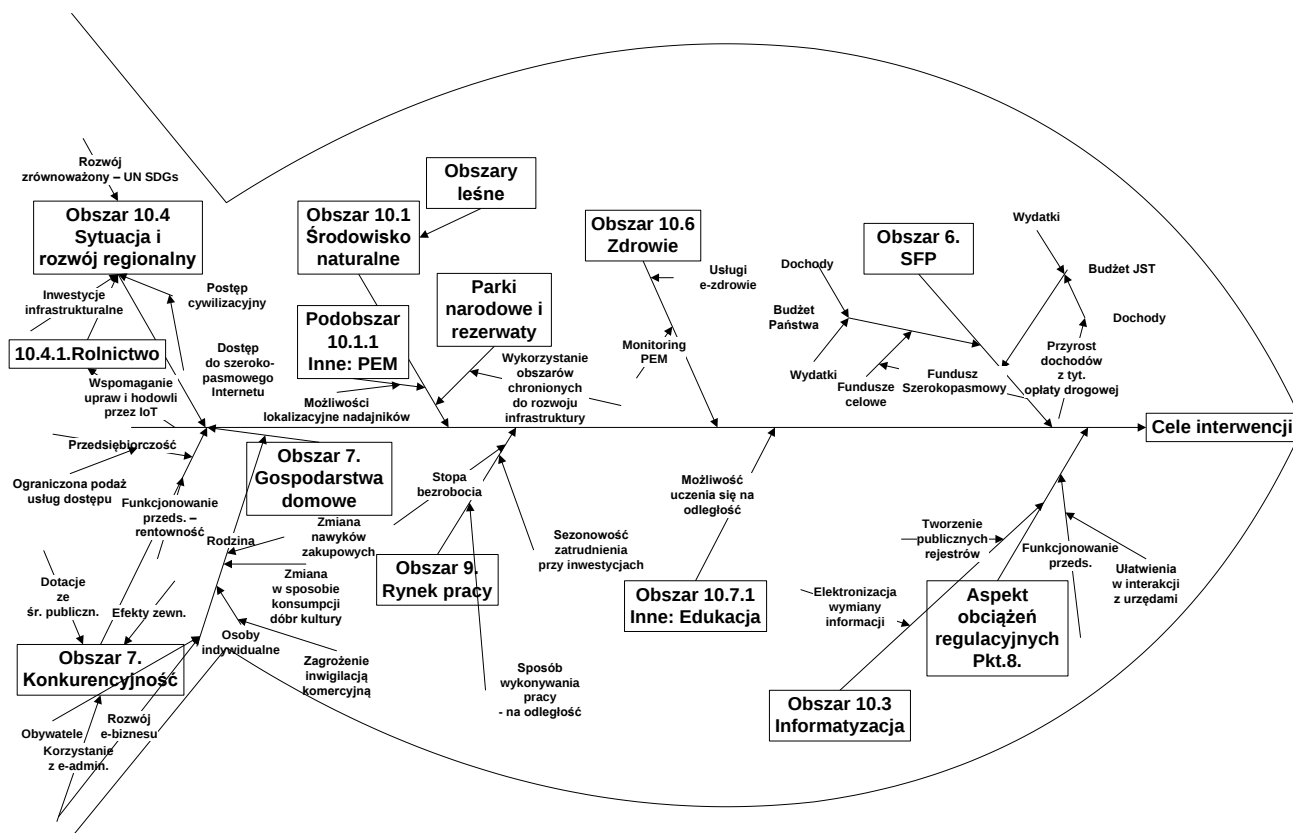
Dzięki zastosowaniu powyższej kategoryzacji, którą na użytek analizy nazywamy katalogiem sił sprawczych, nastąpi ubogacenie analizy wpływu o dodatkowy aspekt – tj. identyfikację mechanizmu społeczno-gospodarczego. Jest ona wynikiem skojarzenia wybranych sił sprawczych z poszczególnymi wpływami przedmiotowymi oraz w ujęciu podmiotowym z zastosowanymi instrumentami prawnymi.

W konsekwencji, będzie można scharakteryzować mechanizmy gospodarczo-społeczne, kryjące się zarówno za pożądanymi, jak i niepożądanymi skutkami regulacji.

2.1.3. Diagram Ishikawy

Przy pomocy diagramu Ishikawy przeprowadza się inwentaryzację wpływów w granicach wszystkich obszarów wpływu, objętych analizą wpływu przedmiotowego oceny skutków regulacji *ex ante*. Przedstawia on zależności między szczegółowymi obszarami interwencji w przestrzeni społeczno-gospodarczej oraz celami interwencji. Poszczególne wpływy prowadzą do celu jaki postawiono przed interwencją publiczną. Im sieć związków przyczynowo skutkowych jest bardziej skomplikowana i rozległa, tym zadanie polegające na wywołaniu oczekiwanych skutków, jest trudniejsze dla ustawodawcy.

Rysunek 2-1. Mapa wpływów w przekroju obszarowym z perspektywy branży telekomunikacyjnej



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku badanej regulacji mamy do czynienia z interwencją bardzo rozległą, bowiem obejmująca aż 10 obszarów wpływu. Dotyczy ona również wielu podmiotów ujętych w kategorii grupowe. Oznacza to, że liczba przewidywanych oddziaływań jest duża, a zagregowany efekt regulacyjny trudny do przewidzenia *ex ante*.

2.2. Założenia do Analizy wstępnej

Wymóg przeprowadzenia analizy wstępnej wynika z potrzeby zweryfikowania przez Zamawiającego poprawności wyznaczenia zakresu przedmiotowego planowanych analiz. Od niego bowiem zależy to, czy właściwie będzie można zdiagnozować bolączki funkcjonowania Ustawy Zmieniającej, których eliminacji służyć mają wnioski płynące z przedmiotowego raportu.

Stąd przyjęto założenie o konieczności:

- przeprowadzenia przeglądu prawnego *ex post* wdrożonych instrumentów prawnych;
- identyfikacji powiązań instrumentów prawnych z innymi instrumentami wspierającymi rozwój sieci szerokopasmowej;
- znalezienia powiązania instrumentów prawnych z mechanizmami społeczno-gospodarczymi.

Ich identyfikacja ma pomóc w rozszyfrowaniu natury sił sprawczych mających wpływ na efektywność funkcjonowania analizowanej regulacji.

Mając na uwadze to, że punktem wyjścia dla właściwych analiz jest zawartość formularza OSR *ex ante*, zaistniała potrzeba ustalenia czy występują rozbieżności pomiędzy projektowaną interwencją, a faktycznie uchwalonymi rozwiązaniami. Aby na tej podstawie można było sformułować hipotezy robocze, których słuszność zweryfikują odpowiedzi na pytania ankietowe.

Z powodu braku w SOPU informacji o metodzie identyfikacji mechanizmów społeczno-gospodarczych zaproponowano na etapie analizy wstępnej instrument analityczny. Miał on umożliwić w sposób spójny (metodycznie) i zgodny ze standardami prowadzenia ocen skutków regulacji w UE wykonanie tego zadania¹⁴.

2.2.1. Zakres oddziaływania narzędzi wprowadzonych Ustawą Zmieniającą

Ustawie Zmieniającej niewątpliwie należy przyznać walor oddziaływania na zapewnienie społeczeństwu niezakłóconego dostępu do telekomunikacji. Taki zasadniczy zakres oddziaływania Ustawy Zmieniającej podkreślono podczas pierwszego czytania projektu przed Komisją Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Wskazano także, że rozwiązania prawne dedykowane są w dużej części rozwojowi sieci stacjonarnej. Ograniczenie barier administracyjnych w procesie inwestycyjnym doprowadzić miało w założeniu projektodawców do zapewnienia dostępu do internetu na terenach wykluczonych cyfrowo, przede wszystkim wiejskich i słabo zaludnionych. Jak wskazano, powołując się na dane zebrane przez UKE, dostępu do szerokopasmowego, światłowodowego internetu nie miało wówczas prawie 5 mln gospodarstw domowych (dostęp do internetu o prędkości 30 Mb/s), podczas gdy ponad 8 mln gospodarstw stanowiły gospodarstwa, które nie miały dostępu do szerokopasmowego internetu o prędkości 100 Mb/s. Przywołane progi stanowiły cele z Europejskiej Agendy Cyfrowej (dalej „EAC”), które Polska starała się wówczas osiągnąć, m.in. poprzez Program Operacyjny Polska Cyfrowa (dalej „POPC”). Jak wskazali projektodawcy, po długich konsultacjach udało się osiągnąć porozumienie ze stroną samorządową w zakresie obniżenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego i projekt uwzględnił również rozwiązania w tym zakresie. Projekt zakładał także powołanie Funduszu Szerokopasmowego z rocznym budżetem około 140 mln zł. Dzięki działalności Funduszu oczekiwano możliwości dofinansowywania budowy i rozwoju sieci telekomunikacyjnej. Projektowana ustawa wprowadzić miała również umowy inwestycyjne dla samorządów, dzięki którym gospodarze lokalnych wspólnot mieli móc w większym stopniu wpływać na

¹⁴ „What are the underlying problem drivers?” w opracowaniu pt. „Better Regulation Toolbox”, s.91-96; European Commission; November 2021.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



pobudzenie lokalnych inwestycji. Wprowadzenie tego instrumentu stanowiło także odpowiedź na głosy samorządów.

W ramach procedowanego projektu przewidziano także rozwiązania mające na celu zwiększenie powszechnej świadomości odnośnie do poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz społecznej pewności, że przepisy w zakresie natężenia pola elektromagnetycznego są przestrzegane. Temu służyć miały nie tylko przepisy zwiększające poziom kontroli sprawozdawczości i przejrzystości działań operatorów, ale także dzięki budowie Systemu Informacyjnego o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne (dalej „SI2PEM”). Jednym z elementów tego systemu miała być darmowa aplikacja, dzięki której każdy obywatel miał mieć możliwość sprawdzenia natężenia pola elektromagnetycznego w wybranej lokalizacji na terenie kraju. Ponadto, wprowadzane zmiany miały umożliwić Prezesowi UKE zawieranie z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi tzw. umów zasięgowych, zobowiązujących operatorów do zapewnienia odpowiedniej jakości usług nawet na obszarach trudnych geograficznie. Projekt realizował także wnioski z raportu Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”), która w maju 2019 r., oceniła działania organów administracji publicznej w zakresie PEM.

Warto wspomnieć w tym miejscu, że przygotowując projekt Ustawy Zmieniającej Minister Cyfryzacji dostrzegał i prawidłowo diagnozował obszary wymagające interwencji legislacyjnej wskazane następnie w Informacji o wynikach kontroli NIK w przedmiocie działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej z dnia 7 maja 2019 r. (LLU.430.006.2018, Nr ewid. 186/2018/P/17/082/LLU). We wnioskach zawartych we wspomnianym opracowaniu NIK podkreślono potrzebę stałego monitorowania poziomów PEM w środowisku, zwrócono uwagę na niedofinansowanie organów odpowiedzialnych za monitoring, wskazano także brak systemu teleinformatycznego gromadzącego wyniki kontroli przeprowadzanych przez organy, a nadto fakt, że wyniki te nie były upubliczniane.

2.2.2. Powiązania narzędzi z innymi instrumentami prawnymi wspierającymi rozwój sieci

2.2.2.1. Proponowane rozwiązania legislacyjne wprowadzone Ustawą Zmieniającą

Podczas analizy zmian legislacyjnych, które zostały wprowadzone poprzez Ustawę Zmieniającą, istnieje potrzeba uwzględnienia różnych aspektów. Po pierwsze, warto przyrzeć się, jak te zmiany wprowadzają pozytywne aspekty, które wyjaśniają powód istnienia danej instytucji prawa. Po drugie, należy zrozumieć, jak te zmiany będą wpływać na rzeczywiste funkcjonowanie systemu prawnego, czyli jakich efektów regulacji można się spodziewać. Po trzecie, istotna jest także ocena czy środki podejmowane przez ustawodawcę są odpowiednie i adekwatne do osiągnięcia zamierzonych celów. Realizacja tego ostatniego aspektu dostarcza zaleceń oraz rekomendacji pożądaných dla uzyskania danego rezultatu w oparciu o postulat efektywności.

Obecność narzędzi wsparcia dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych w ogólnym kontekście prawnym oznacza, że państwo przyjmuje na siebie odpowiedzialność za kondycję tego sektora gospodarki oraz jej długoterminowy rozwój. Ta rola państwa jest szczególna, ponieważ wpisuje się w obszar świadczenia usług administracyjnych. Instrumenty prawne wspierające rozwój sieci nabierają szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy zawodzą rozwiązania ogólnosystemowe, jednocześnie mechanizmy rynkowe okazują się niewydolne i wymagają substytucji w działaniach państwowych.

Zgodnie z treścią § 24 ust. 3 Regulaminu RM, ocena przewidywanych skutków gospodarczo-społecznych projektu aktu normatywnego następuje przed rozpoczęciem prac i jest realizowana w oparciu o Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego¹⁵ (dalej „Wytyczne”). Zawiera ona

¹⁵ <https://rci.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/WytyczneOW.pdf>



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



m.in. wpływ projektu na sektor finansów publicznych (budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego), rynek pracy, konkurencyjność gospodarki oraz przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a także wskazanie źródeł finansowania (szczególnie jeśli projekt wiąże się z obciążeniem budżetu państwa lub budżetów JST) oraz źródeł danych i założeń przyjętych do obliczeń.

W rezultacie oceny przeprowadzonej zgodnie z Wytycznymi, zdiagnozowano, że jednym z głównych problemów wymagających rozwiązania jest utrzymywanie się administracyjno-prawnych barier inwestycyjnych, które wpływają negatywnie na procesy inwestycyjne w infrastrukturę telekomunikacyjną. OSR *ex ante* proponuje również opis efektów jakie ma wywołać regulacja.

Jak wskazuje dokument OSR *ex ante* diagnoza rynku telekomunikacyjnego w Polsce wykazała istotne bariery administracyjne, które uniemożliwiają budowę nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów NPS - rządowego programu rozwoju określającego cele w zakresie powszechnego dostępu do szybkiego i bardzo szybkiego internetu.

Na efektywność wsparcia publicznego w procesie inwestycyjnym w telekomunikacji, negatywnie wpływają czynniki związane z uciążliwymi lub długotrwałymi procedurami administracyjnymi oraz wysokimi kosztami stałymi utrzymania tej infrastruktury. Wsparcie finansowe dotychczas nie wystarcza do zniwelowania różnic w dostępie do internetu w różnych obszarach, zwłaszcza w oddalonych regionach wiejskich.

W związku z tym, zaleca się zmianę polityki państwa w kierunku eliminacji administracyjnych i finansowych barier inwestycyjnych, aby zachęcić operatorów do inwestycji w nowoczesną infrastrukturę telekomunikacyjną.

Skupienie się na tworzeniu atrakcyjnego otoczenia inwestycyjnego jest kluczowe dla zapewnienia równego dostępu do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa i gospodarki.

Jak wskazuje OSR *ex ante*, wyzwania stojące przed Polską związane z rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej wymagają kompleksowego podejścia, łączącego działania publiczne i prywatne, aby zapewnić rozwój konkurencyjnego rynku cyfrowego i spełnić oczekiwania społeczne oraz europejskie standardy. Zasadniczym więc oczekiwanym rezultatem było usunięcie barier administracyjno-prawnych, zaś w dalszej perspektywie zmniejszenie kosztu inwestycyjnego. W tym kontekście zidentyfikowano przepisy prawa wymagające zmiany. Zaplanowano więc interwencję legislacyjną.

Ustawa Zmieniająca dokonała istotnych zmian w Megaustawie, jak również w szeregu innych ustaw mających znaczenie w toku procesu inwestycyjnego.

Głównym i podstawowym celem Ustawy Zmieniającej było zniwelowanie obciążeń administracyjno-prawnych – zarówno proceduralnych, jak również finansowych – ograniczających komercyjny potencjał inwestycyjny operatorów telekomunikacyjnych.

Cel ten zrealizowany został przez:

- przyjęcie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej (PE 1.1.2);
- usprawnienie procesu inwestycyjnego (PE 1.1.1);

oraz

- przyspieszenie postępowań przed Prezesem UKE (PE 1.2.3).

Ustawą Zmieniającą dokonano zmiany 16 obowiązujących ustaw, z których najistotniejsze wskazano w rozdziałach poniżej.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

2.2.2.2. Megaustawa

Analizując rozwiązania szczegółowe wprowadzone w Megaustawie przez Ustawę Zmieniającą, należy zwrócić uwagę, że mają one charakter wieloaspektowy.

Przede wszystkim stanowią legislacyjną interwencję zmierzającą do usunięcia ułomności prawa w obszarze postępowań prowadzonych przez Prezesa UKE polegających w szczególności na niedostatecznie precyzyjnych regulacjach prawnych, wymogu uzgodnienia z regulatorami sektorowymi finansowych warunków współpracy określanych w decyzjach dotyczących dostępu do infrastruktury technicznej, czy też braku podstawy prawnej do zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej.

Uregulowanie w Megaustawie zasad dostępu do infrastruktury technicznej oraz nieruchomości, jakkolwiek stanowiło rozwiązanie usprawniające proces inwestycyjny, to jednak na etapie stosowania prawa ujawniło szereg mankamentów powodujących wątpliwości adresatów tych przepisów. Z uwagi na powyższe Ustawa Zmieniająca, doprecyzowała przepisy dotyczące dostępu do infrastruktury technicznej, poprzez m.in.:

1. Doprecyzowanie odesłania w przepisach regulujących wydawanie przez Prezesa UKE decyzji w sprawie ramowych warunków dostępu do sposobu liczenia opłaty z tytułu dostępu do infrastruktury technicznej podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej (PE 3.2.3.3). Pominięcie w uprzednio obowiązującym brzmieniu art. 18 ust. 3 Megaustawy przepisów art. 22 ust. 3 uznano za wymagające naprawy niedopatrzenie ustawodawcy.
2. Odwołanie do przepisów art. 139 § 1-2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (KPC) w zakresie dotyczącym doręczeń pism w toku negocjacji. Zmiana powyższa rozwiązywała problem, jakim w praktyce było dokonanie, przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, skutecznego doręczenia wniosku o zawarcie umowy o dostępie do infrastruktury technicznej oraz (poprzez odesłanie zawarte w art. 30 ust. 5 Megaustawy) wniosku o zawarcie umowy dostępie do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy. Skuteczne doręczenie wniosku ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia chociażby zainicjowania rozpoczęcia biegu ustawowego terminu, po upływie którego powstaje uprawnienie do złożenia przez stronę negocjacji wniosku do Prezesa UKE o wydanie decyzji zastępującej umowę o dostępie do infrastruktury technicznej lub o dostępie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy. Ustawa Zmieniająca poprzez odwołanie do przepisów art. 139 § 1-2 KPC umożliwiła zastosowanie fikcji doręczenia korespondencji niepodjętej przez adresata, lub której odebrania adresat odmówił.
3. Zmianę formy współpracy pomiędzy Prezesem UKE a Prezesem URE oraz Prezesem UTK w zakresie dotyczącym finansowych warunków współpracy z wiążącego uzgodnienia na niewiążącą opinię (PE 3.2.3.1). W obowiązującym przed nowelizacją stanie prawnym wydanie decyzji ustalającej warunki dostępu do infrastruktury technicznej wymagało uzgodnienia z Prezesem URE oraz Prezesem UTK, tj. akceptacji wszystkich kwestii przez nich zgłoszonych. Takie rozwiązanie znacząco wpływało na efektywność prowadzenia postępowania przed Prezesem UKE oraz osiągnięcie zakładanych celów w postaci realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej. Zastąpienie w części dotyczącej finansowych warunków współpracy instytucji uzgodnienia instytucją opinii nie spowodowało – co warto podkreślić – zwolnienia Prezesa UKE z obowiązku rozważenia stanowisk regulatorów sektorowych także i w zakresie tej kwestii. Stanowiska te przestały mieć jednak charakter wiążący.
4. Doprecyzowanie listy załączników do wniosku do Prezesa UKE o wydanie decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej (PE 3.2.3.2). Dotychczasowe brzmienie art. 21 ust. 2a nie pozwalało uznać, że przedstawienie dokumentów świadczących



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



o spełnieniu przesłanki podjęcia próby zawarcia umowy o dostępie jest warunkiem formalnym wniosku do Prezesa UKE. Jednoznaczne określenie kompletu dokumentów niezbędnych do dokonania przez Prezesa UKE oceny zaistnienia przesłanek uprawniających do złożenia wniosku o wydanie decyzji miało wpłynąć na przyspieszenie prowadzonych postępowań, eliminując konieczność dodatkowego wzywania przez Prezesa UKE, na podstawie art. 21 ust. 3 Megaustawy, do złożenia uzupełnienia dodatkowych dokumentów z procesu negocjacji. Wprowadzenie możliwości zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej, co do momentu wejścia w życie Ustawy Zmieniającej nie było przez Megaustawę przewidziane, spowodowało, że zmienione przepisy art. 18 ust. 9 i 10 oraz art. 22 ust. 9 i 10 Megaustawy stały się przepisami, o których mowa w art. 155 Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA), zezwalającymi na zmianę decyzji o dostępie do infrastruktury technicznej na warunkach innych niż kodeksowe (PE 3.2.3.2). Warto nadmienić także, że przepisy art. 22 ust. 9 i 10 Megaustawy, na mocy art. 30 ust. 5 Megaustawy w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą, stosowane odpowiednio umożliwiły zmianę również wydawanych przez Prezesa UKE decyzji regulujących dostęp do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i ust. 3 Megaustawy.

Doprecyzowanie przepisów nastąpiło również w obszarze regulacji związanych z dostępem do nieruchomości w rezultacie doświadczeń związanych z praktyką stosowania tych przepisów. Spośród wielu zmian w tym obszarze warto wskazać, że omawianą ustawą przesądzono, że katalog form dostępu do nieruchomości zawarty w art. 30 ust. 1 Megaustawy ma charakter zamknięty poprzez wykreślenie sformułowania „w szczególności”, jednocześnie dopełniono go o dostęp polegający na umożliwieniu wejścia na teren nieruchomości (PE 3.1.4.2). W art. 30 ust. 1c Megaustawy, nakładającym na przedsiębiorcę obowiązek korzystania z dostępu, o którym mowa w ust. 30 ust. 1 Megaustawy w sposób nieuciążliwy, dodano także odwołanie do dostępu z art. 30 ust. 3 Megaustawy. Również dostęp na podstawie art. 30 ust. 3 Megaustawy wiąże się z koniecznością uzyskania fizycznego dostępu do nieruchomości, z tego względu zasadnym było, aby korzystanie również z tego dostępu odbywało się w sposób nieuciążliwy. W tym samym przepisie art. 30 ust. 1c Megaustawy doprecyzowano także czego dotyczy uregulowany w nim obowiązek. Doprecyzowano przepis art. 30 ust. 3 Megaustawy poprzez wskazanie, że chodzi w nim o właściciela kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku lub przyłącza telekomunikacyjnego, niebędącego przedsiębiorcą telekomunikacyjnym (tak w dotychczasowym stanie prawnym), ale również niebędącego właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości, na której znajduje się ta infrastruktura. Poprzez opisaną w zdaniu poprzednim zmianę, doprecyzowano rozgraniczenie dostępu z art. 30 ust. 1 pkt 1 Megaustawy od dostępu z art. 30 ust. 3 Megaustawy. W art. 30 ust. 5 Megaustawy dodano nowy pkt 3, zgodnie z którym Prezes UKE określa warunki dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Megaustawy, kierując się potrzebą jak najefektywniejszego wykorzystania istniejącej infrastruktury technicznej znajdującej się na nieruchomości, w tym budynku. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu Ustawy Zmieniającej celem tej zmiany była „konieczność zachowania spójności z założeniami Dyrektywy kosztowej oraz zapewnienia ochrony praw dysponentów nieruchomości, tak aby ingerencja w ich prawa, jaką niewątpliwie jest udzielenie dostępu do nieruchomości, w tym do budynku na cele telekomunikacyjne, miała możliwie najmniej uciążliwy charakter”. W rezultacie wskazano stanowczo, by decyzje Prezesa UKE umożliwiały powielanie elementów infrastruktury telekomunikacyjnej tylko w przypadkach, gdy jest to konieczne. Ustawą Zmieniającą dodano w art. 30 ust. 5 Megaustawy także nowy pkt 4, który to przepis obliuguje do podania we wniosku o dostęp numeru księgi wieczystej nieruchomości, której dotyczy wniosek.

Odnutowania wymaga także wprowadzenie rozwiązania polegającego na jednoznacznym wskazaniu w ustawie, że instalacja telekomunikacyjna budynku umożliwiająca przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych, ma stanowić część składową tej nieruchomości



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



(PE 3.1.4.1). Zgodnie z obowiązującym uprzednio brzmieniem art. 30 ust. 6 Megaustawy, w celu zapewnienia świadczenia użytkownikom usług telefonicznych, usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu oraz usług rozprowadzania cyfrowych programów radiowych i telewizyjnych w wysokiej rozdzielczości przez różnych dostawców usług, budynek powinien być wyposażony, zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, w instalację telekomunikacyjną umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych wykorzystywanych do świadczenia tych usług, przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej. Brak sprecyzowania, kto zobligowany był do wykonania w budynku instalacji telekomunikacyjnej, prowadził do sytuacji, w której budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek zamieszkania zbiorowego lub budynek użyteczności publicznej był wprawdzie wyposażony w instalację telekomunikacyjną, ale instalacja ta należała do innego niż właściciel czy użytkownik wieczysty podmiotu i nie spełniała kryteriów dostępności o których mowa w art. 30 ust. 6 Megaustawy. Przyjęte rozwiązanie służyło wyeliminowaniu opisaną wyżej praktyki, która była negatywnie oceniana zarówno z punktu widzenia rozwoju konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych, jak i interesów użytkowników końcowych. W związku z powyższym, aby wyeliminować ewentualne wątpliwości interpretacyjne związane z użyciem w obowiązującej uprzednio treści przepisu art. 30 ust. 6 Megaustawy wyrażenia „budynek powinien być wyposażony”, zastąpiono je jednoznacznym wyrażeniem „inwestor wyposaża budynek”.

Ustawa Zmieniająca wprowadziła także nowe narzędzie, mające w założeniu ustawodawcy umożliwić przyspieszenie równomiernego rozwoju nowoczesnych sieci łączności elektronicznej na terenie kraju, w postaci utworzenia Funduszu Szerokopasmowego (PE 2.1.8).

Fundusz Szerokopasmowy stanowi państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest Minister właściwy do spraw informatyzacji. Fundusz w założeniu ustawodawcy stanowić miał instrument wsparcia rozwoju dostępności usług szerokopasmowego dostępu do internetu ze środków krajowych mający na celu likwidację ułomności prawa w tym obszarze. Na konieczność uruchomienia dodatkowego finansowania krajowego wskazywał także Europejski Trybunał Obrachunkowy, który skontrolował stan spełnienia przez Polskę celów Europejskiej Agendy Cyfrowej (EAC) i działania podjęte w tym zakresie w ramach szerokiej kontroli możliwości spełnienia przez Unię Europejską założeń EAC, przeprowadzonej w 2017 r.

Środki Funduszu pochodzą z dochodów z danin i opłat stanowiących uprzednio dochód budżetu państwa – wnoszonych przez podmioty działające na rynku telekomunikacyjnym (m.in. wpływów z opłat za prawo do wykorzystywania numeracji, części wpływów z opłat za prawo do dysponowania częstotliwością, czy kar nakładanych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych) i przeznaczone są na działania wspierające rozwój szybkich sieci telekomunikacyjnych (poprzez udzielanie dofinansowań lub pożyczek) oraz działania mające na celu pobudzenie popytu użytkowników końcowych na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do internetu (poprzez zakup usług, urządzeń i organizację lub udział w szkoleniach).

Ustawa Zmieniająca wskazała ogólne zasady wykorzystywania środków funduszu, zawierając delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki i tryb udzielania wsparcia z funduszu.

Na podstawie wskazanej delegacji wydane zostało Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania wsparcia ze środków Funduszu Szerokopasmowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 837). Zgodnie z wyjaśnieniem w dalszej części raportu planuje się uchylenie podstawy prawnej do wydania ww. rozporządzenia oraz samego rozporządzenia.

Możliwości finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego kosztów inwestycji, w szczególności przyłączy telekomunikacyjnych, służyła z kolei zmiana polegająca na



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

wprowadzeniu możliwości udzielania przez samorządy w powyższym zakresie dotacji celowych podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nieprowadzącym działalności gospodarczej. W obowiązującym uprzednio stanie prawnym finansowanie przez samorządy w formie dotacji celowej budowy przyłączy telekomunikacyjnych od granicy działki do budynku było kwestionowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

Na działalność samorządów bezpośredni wpływ miała także zmiana, w rezultacie której dookreślono w przepisach (art. 3 ust. 1a Megaustawy) sytuacje, w których JST jest uprawniona do podjęcia działalności w zakresie telekomunikacji w postaci budowy infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych. Warto wyjaśnić, że zmiana w art. 3 ust. 1a Megaustawy miała na celu wprowadzenie zakazu dublowania infrastruktury telekomunikacyjnej lub sieci telekomunikacyjnych przez samorządy z wyłączeniem przypadków, gdy infrastruktura telekomunikacyjna (lub sieci telekomunikacyjne) nie istnieje na danym obszarze oraz nie jest możliwe wykorzystanie istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej w przypadku, gdy jest ona niedostępna lub nie odpowiada zapotrzebowaniu samorządu, a w konsekwencji wykluczenie możliwości konkutowania w tym zakresie JST z działalnością przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Zakres zmian wprowadzonych w Megaustawie Ustawą Zmieniającą obejmował także rozwiązania zmierzające do zwiększenia przejrzystości w zakresie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Przepisy dodanego rozdziału 2b Megaustawy stanowić miały podstawę do uruchomienia SI2PEM. W założeniu ustawodawcy system SI2PEM stanowić miał publiczną bazę danych zawierającą informacje o polu elektromagnetycznym w środowisku prowadzoną przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, do której dostęp byłby publiczny i nieodpłatny.

Zgodnie z wprowadzonymi rozwiązaniami SI2PEM zawierać miał m.in. informacje o poziomach pól elektromagnetycznych pochodzących z pomiarów i badań, o lokalizacjach instalacji radiokomunikacyjnych wykorzystywanych na cele ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych (z wyłączeniem informacji o infrastrukturze krytycznej), rozkładzie natężeń pola elektromagnetycznego pochodzących z tych instalacji, jak również o zgłoszeniach instalacji, o których mowa w art. 152 POŚ. Uruchomienie SI2PEM miało także wpłynąć na ułatwienie przekazywania wyników pomiarów poziomów PEM w formie elektronicznej.

Utworzenie i udostępnienie do powszechnego użytku SI2PEM stanowić miało odpowiedź na społeczne potrzeby w dostępie do informacji o rzeczywistych poziomach pól elektromagnetycznych w środowisku. W założeniu ustawodawcy SI2PEM miał się przyczynić do:

- Zapewnienia jednoznaczności, kompletności i spójności danych odnoszących się do instalacji radiowych wytwarzających pole elektromagnetyczne z radiowego zakresu częstotliwości.
- Skutecznego monitorowania i raportowania wyników badania pól elektromagnetycznych z zakresu radiowego.
- Opracowania narzędzi teleinformatycznych oraz modeli obliczeniowych umożliwiających przetwarzanie danych administracyjnych, agregację i przetwarzanie danych pomiarowych z różnych dostępnych źródeł oraz precyzyjną estymację ciągłych rozkładów PEM w oparciu o pomiary i analizy symulacyjne.
- Ułatwienia powszechnego dostępu do istotnych danych środowiskowych.

Warto nadmienić, iż zgodnie z założeniami SOR, planowane było wprowadzenie komentowanego narzędzia do roku 2030, tymczasem został on uruchomiony już w 2021 r.

Zmiany w tym obszarze wynikały z oddziaływania ekonomicznych sił sprawczych (ESS) przejawiających się deficytem informacji w przedmiotowym obszarze (PE 3.1.10.1, PE



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

3.1.10.2). System ten uregulowany został nie tylko jako źródło informacji, ale także otwarty system monitoringu i kontroli emisji PEM umożliwiający kompleksową ocenę sumarycznych wartości PEM będących superpozycją pól wytwarzanych przez różne instalacje radiokomunikacyjne.

2.2.2.3. Ustawa o drogach publicznych

Ustawą Zmieniającą dokonano zmiany brzmienia ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 oraz z 2019 r. poz. 698, 730, 1495 i 1716, UDP) wprowadzając zmiany polegające na:

1. Wskazaniu, że kary pieniężne wymierzane organowi właściwemu w sprawach wydania decyzji, o których mowa w art. 39 ust. 3 UDP za każdy dzień zwłoki w wydaniu tychże decyzji po upływie terminu, o którym mowa w art. 39 ust. 3b UDP (65 dni od dnia złożenia wniosku, a w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu Ustawy PT – w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku) są przekazywane na wyodrębnione rachunki bankowe tych organów i stanowią dochód odpowiednio Krajowego Funduszu Drogowego w przypadku nałożenia kary na GDDKiA lub Funduszu Dróg Samorządowych, w przypadku nałożenia kary na zarządcę drogi samorządowej. Wprowadzone rozwiązanie uściśliło zasady przekazywania kar pieniężnych i rozdzieliło je sprawiedliwie w zależności od podmiotu, na który kara została nałożona.
2. Zmiana sposobu wykonywania obowiązku lokalizacji kanałów technologicznych poprzez zobligowanie zarządców dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich do zlokalizowania kanału technologicznego (1) w każdym przypadku budowy oraz (2) w przypadku przebudowy dróg publicznych, chyba że w pasie przebudowywanej drogi została już zlokalizowana kanalizacja kablowa lub kanał technologiczny. W związku z rozszerzeniem obowiązku lokalizacji kanałów technologicznych, bezprzedmiotowe stały się regulacje zawarte w przepisach art. 39 ust. 6a i 6b UDP nakładające na zarządcę drogi obowiązek zlokalizowania kanału technologicznego w przypadku zgłoszenia zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego przez zainteresowane podmioty, wobec czego przepisy art. 39 ust. 6a i 6b UDP zostały uchylone. Doprecyzowano również termin złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw informatyzacji o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego.
3. W stanie prawnym sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, obowiązek zlokalizowania kanału technologicznego w pasie drogowym, w sytuacji budowy lub przebudowy dróg innych niż krajowe, miał charakter fakultatywny, obejmował bowiem sytuacje, w których na etapie planowania inwestycji drogowej znalazł się podmiot, który zgłosił zainteresowanie objęciem zasobów w kanale technologicznych po jego wybudowaniu. Rozwiązanie to było krytykowane zarówno przez zarządców dróg, z uwagi na brak pewności co do zakresu planowanej inwestycji drogowej oraz obciążenie dodatkowymi obowiązkami, jak również ze strony podmiotów zainteresowanych wykorzystaniem kanałów technologicznych, z uwagi na fakt, że dokonując zgłoszenia podmioty te nie dysponowały wiedzą ani co do konkretnego terminu odbioru kanału technologicznego, ani co do precyzyjnej wysokości kosztów po jakich zostanie on udostępniony. W praktyce rzadko potrzeby inwestorów telekomunikacyjnych spotykały się w jednym miejscu i czasie z potrzebami inwestora drogowego, co w rezultacie powodowało, że kanały technologiczne powstawały zasadniczo w drogach krajowych, dla których obowiązek lokalizacji kanałów technologicznych był bezwarunkowy. Wprowadzone Ustawą Zmieniającą rozwiązania miały przyczynić się do zwiększenia liczby budowanych i udostępnianych kanałów technologicznych, a w konsekwencji usprawnienia procesu inwestycyjnego i obniżenia kosztów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej.
4. Umożliwieniu złożenia wspólnego wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót do zarządcy drogi przez dwóch lub więcej



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



zajmujących pas drogowy w przypadku robót budowlanych prowadzonych w ramach koordynacji robót budowlanych, o której mowa w art. 36a Megaustawy, jednocześnie umożliwiając zarządcy drogi wydanie decyzji administracyjnej o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego określającej prawa i obowiązki każdego z zajmujących pas drogowy. Ustawą Zmieniającą sprecyzowano również sposób ustalenia opłaty w takim przypadku.

5. Dodaniu przepisu umożliwiającego wymierzenie zarządcy drogi kary pieniężnej za niewydanie decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz w przypadku wspólnego wniosku podmiotów prowadzących roboty budowlane w ramach koordynacji robót budowlanych, o której mowa w art. 36a Megaustawy, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.
6. Wskazaniu wprost, że nie pobiera się opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego dla linii telekomunikacyjnych oraz elektroenergetycznych umieszczanych w kanalizacji kablowej. Wprowadzone rozwiązanie miało wykluczać sytuacje, w których kilkakrotnie była pobierana opłata za zajęcie tej samej powierzchni, jak również usuwać pojawiające się w orzecznictwie wątpliwości w tym zakresie¹⁶.
7. Obniżeniu maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, poprzez wskazanie, że opłaty o których mowa w art. 40 ust. 4 i 6 UDP nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 5 UDP nie może przekroczyć 20 zł. Jednocześnie, uchylono przepis art. 40f UDP obligujący właściwego zarządcę drogi do ustalenia z urzędu, w drodze decyzji, nowej wysokości opłaty 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 w rozumieniu Ustawy PT.

Wysokość opłat za zajęcie pasa drogowego oraz ryzyko inwestycyjne związane z możliwością ich podniesienia w trakcie eksploatacji inwestycji, wskazywane były jako istotniejsze bariery ograniczające możliwość rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej¹⁷. Dokonując analizy wysokości stawek opłat stosowanych dla dróg powiatowych w obszarze zabudowanym, w poszczególnych województwach, stwierdzono, że zawierały się one w przedziale od 12,31 zł/m²/rok (świętokrzyskie) do 119,21 zł/m²/rok (warmińsko-mazurskie), przy czym jedynie w województwie świętokrzyskim stawka opłaty nie przekraczała postulowanej wysokości 20 zł/m²/rok. Truizmem jest stwierdzenie, że wysokie koszty utrzymania istniejącej infrastruktury ograniczają potencjał inwestycyjny przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W przywołanym opracowaniu zwrócono również uwagę na przypadki nagłego, drastycznego wzrostu stawek opłat, dodatkowo pogłębiających niepewność inwestycyjną¹⁸. Jako przykład przywołać można Radę Miasta i Gminy Białobrzegi, gdzie od 2004 r. obowiązywały stawki w wysokości 1 i 2 zł, następnie podniesione do poziomu 60 zł/m²/rok przy jednoczesnym ustanowieniu preferencyjnych stawek rocznych dla urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w wysokości 6 zł wpisujących się w silną ogólną tendencję do ustalania preferencyjnych stawek opłat dla infrastruktury zarządzanej przez podmioty powiązane z daną jednostką samorządu terytorialnego.

Tymczasem, zgodnie z wnioskami wynikającymi z opracowań „Analiza korzyści JST ze wspierania inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową” oraz „Opłaty za zajęcie pasa drogowego w inwestycjach telekomunikacyjnych” obniżenie wysokości opłat za zajęcie

¹⁶ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C939B9AC8B>

¹⁷ Opracowanie Ministerstwa Cyfryzacji „Opłaty za zajęcie pasa drogowego w inwestycjach telekomunikacyjnych”

¹⁸ Tamże, s. 62.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



pasa drogowego prowadzi do wygenerowania znacznych korzyści społeczno-ekonomicznych, których beneficjentami jest nie tylko ogół społeczeństwa w Polsce, ale też sama jednostka samorządu terytorialnego.

Ustawa Zmieniająca przewidywała w art. 29 trzymiesięczny termin na dostosowanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wysokości stawek opłat określonych w uchwałach, o których mowa w art. 40 ust. 8 UDP, do ich wysokości ustalonej Ustawą Zmieniającą, w przypadku, gdy obowiązujące stawki były wyższe niż stawki maksymalne wprowadzane Ustawą Zmieniającą.

Należy jednak odnotować, że wskutek uchylecia art. 40f UDP oddziaływanie zmiany polegającej na obniżeniu stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, ograniczone zostało do decyzji zarządców dróg publicznych wydawanych po dniu wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, a właściwie po dniu wejścia w życie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dostosowujących stawki opłat do maksymalnej wysokości określonej w UDP. Wzmocnieniu trwałości decyzji administracyjnych w zakresie ustalonych w nich opłat służyła także zmiana dokonana ustawą z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 32), na mocy której wyłączono możliwość zmiany w trybie art. 155 KPA ostatecznej decyzji administracyjnej dotyczącej zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (obecnie: liniowych urządzeń obcych i innych niż liniowe urządzeń obcych) w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jeżeli decyzja dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej. W rezultacie wprowadzonych zmian, obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego pozostało bez wpływu na decyzje administracyjne wydane przed dniem wejścia w życie zmienionych przepisów, co zgodne było z intencją ustawodawcy oraz uzgodnieniami z KWRiST.

8. Dodaniu przepisów umożliwiających (1) pobieranie odsetek ustawowych za opóźnienie w przypadku nieterminowego uiszczania opłat za udostępnienie kanału technologicznego, (2) przymusowe ściąganie opłat wraz z odsetkami w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; oraz wskazujących, że podlegają one przedawnieniu z upływem 5 lat, licząc od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone.

Wprowadzone rozwiązania w obszarze obniżenia maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej stanowiły jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych Ustawą Zmieniającą. Adresowały one bezpośrednio problem związany z wysokością, ale też brakiem stabilności tej wysokości, opłat za zajęcie pasa drogowego, stanowiący istotny mankament legislacyjny skutkujący tym, że legislacja nie osiągała założonych celów lub osiągała je niepotrzebnie wysokim kosztem (PE 3.1.2.1).

2.2.2.4. Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawa o samorządzie powiatowym, Ustawa o samorządzie województwa

Ustawą Zmieniającą dodano do ustaw samorządowych przepisy (odpowiednio art. 50a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 40 z późn. zm., dalej „USG”), art. 50a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm., dalej „USP”) oraz art. 59a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm., dalej „USW”) stanowiące podstawę prawną zawarcia przez jednostkę samorządu terytorialnego tzw. umowy inwestycyjnej, na mocy której – w zamian za realizację inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, związanej z zajęciem przez inwestora pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – ustalili ona stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości niższej niż określona w uchwale organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego.

Wszystkie trzy ustawy samorządowe przewidują analogiczne rozwiązania odnośnie do trybu zawarcia i przedmiotu umowy inwestycyjnej. Zawarcie umowy poprzedzone jest obowiązkiem zamieszczenia komunikatu o zamiarze zawarcia umowy w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Zawarcie umowy poprzedzają negocjacje z inwestorami, którzy zgłosili zainteresowanie jej zawarciem. Umowa zawierana jest w formie aktu notarialnego i określa m.in. rodzaj inwestycji wraz ze wskazaniem celu, któremu ma służyć jej zawarcie z punktu widzenia zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, a także wysokość stawki opłaty za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do umieszczanych w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej związanych z realizacją inwestycji.

Wysokość tej stawki ustala się na poziomie umożliwiającym uzyskanie przez inwestora zwrotu różnicy pomiędzy wartością zaktualizowaną netto inwestycji (NPV) w okresie 5 lat od jej zakończenia, przy założeniu, że jej wartość uwzględniała obowiązek ponoszenia opłat za zajęcie pasa drogowego (na zasadach wynikających z obowiązującej uchwały organu stanowiącego), a wartością zaktualizowaną netto inwestycji w tym samym okresie na poziomie, uwzględniającym rozsądny zysk inwestora.

Wprowadzenie możliwości zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego umów inwestycyjnych miało na celu rozszerzenie katalogu dostępnych instrumentów prawnych mających na celu zachęcenie do realizacji przez potencjalnych inwestorów określonych inwestycji, które zaspokoiłyby zbiorowe potrzeby wspólnoty.

Jednocześnie, w ramach zachęty dla inwestorów, jednostka samorządu terytorialnego ustala w umowie z inwestorem stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości niższej, niż wynikałoby to z obowiązującej w tym zakresie uchwały organu stanowiącego, dla celów realizacji tej konkretnej inwestycji, będącej przedmiotem umowy. Warto odnotować, że inwestycją będącą przedmiotem umowy inwestycyjnej może być przykładowo zarówno inwestycja w nowoczesne sieci telekomunikacyjne, jak i elektroenergetyczne czy też wodociągowe.

Jest to zatem dodatkowy, przysługujący jednostkom samorządu terytorialnego, instrument umożliwiający podejmowanie działań proinwestycyjnych. Jest to również, kolejny po umowie urbanistycznej, o której mowa w art. 37i UPIZP, przejaw otwarcia się administracji publicznej na niewładcze formy załatwienia określonych spraw, umożliwienia zainicjowania partnerskiej relacji pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a inwestorami zainteresowanymi realizacją inwestycji, które będą zaspokajały zbiorowe potrzeby wspólnoty, a których realizacja, bez stworzenia przyjaznych warunków inwestycyjnych, mogłaby nie zostać podjęta.

Opisana wyżej zmiana stanowiła rezultat oddziaływania głównie ekonomicznych czynników sprawczych poprzez konieczność kształtowania wzajemnej relacji stron kontraktów oraz czynników legislacyjnych wynikających z nadmiernie wysokich kosztów zamierzonych rozwiązań. Zmiana ta stanowiła element zmian legislacyjnych o szerokim zakresie zmierzających do usprawnienia procesu inwestycyjnego (PE 3.1.7).

2.2.2.5. Ustawa o lasach

Ustawą z 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) nadleśniczowie zobligowani zostali do określania warunków zapewnienia dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy oraz umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń, o którym mowa w art. 33 ust. 1 tej ustawy, z uwzględnieniem zasad gospodarki



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



leśnej. Ustawą Zmieniającą sprecyzowano minimalny katalog postanowień, które powinny zawierać warunki dostępu opracowywane przez nadleśniczych, jednocześnie obligując nadleśniczych do przygotowania wzoru umowy dostępowej mającej stanowić załącznik do tychże warunków. Aby uniknąć ryzyka zawierania umów na mniej korzystnych warunkach, dodano w ustawie o lasach przepis art. 39b ust. 7 jednoznacznie przesądzający, że nadleśniczowie zobligowani są do zawierania umów, o których mowa w art. 30 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 Megaustawy na warunkach nie gorszych niż wynikające z opracowanych warunków dostępu. Wprowadzone rozwiązania stanowiły rezultat oddziaływania legislacyjnych czynników sprawczych, usuwały bowiem ujawnione na etapie stosowania prawa mankamenty uprzednio przyjętych rozwiązań legislacyjnych (PE 2.1.5.1).

Jednocześnie, Ustawą Zmieniającą sprecyzowano sposób obliczania opłaty za umieszczanie na nieruchomości obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Megaustawy (iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni nieruchomości zajętej przez rzut poziomy tych obiektów i urządzeń oraz stawki opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni), a także maksymalną stawkę opłaty rocznej za umieszczanie na nieruchomości tych obiektów i urządzeń (2,5 zł za zajęcie 1m² nieruchomości).

Doprecyzowanie wymagań odnośnie do warunków dostępu do terenów leśnych, obowiązek zawierania umów na warunkach nie gorszych niż wynikające z w/w warunków, miało w założeniu ustawodawcy ułatwić przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp do terenów leśnych na potrzeby realizacji inwestycji telekomunikacyjnych poprzez stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego.

Jednocześnie określenie sposobu obliczenia opłaty za dostęp do terenów leśnych i ustalenie maksymalnej stawki rocznej za 1m² nieruchomości, zmierzały do likwidacji jednej z najistotniejszych barier związanych z rozbudową sieci telekomunikacyjnych, w szczególności inwestycji liniowych, a mianowicie doprecyzowania i ujednolicenia warunków finansowych dostępu do terenów leśnych na terenie całego kraju. W konsekwencji wprowadzone rozwiązanie prawne przyczynić się miało do obniżenia kosztów budowy i utrzymania infrastruktury szerokopasmowej stanowiąc rezultat oddziaływania zarówno legislacyjnych, jak i ekonomicznych czynników sprawczych (PE 2.1.5).

2.2.2.6. Ustawa Prawo budowlane

Ustawą Zmieniającą doprecyzowano przepisy UPb w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych wynikających z niejednoznacznego brzmienia przepisów. Wprowadzone zmiany, spowodowane przez legislacyjne czynniki sprawcze identyfikujące mankamenty we wprowadzonych wcześniej rozwiązaniach, w założeniu ustawodawcy wpłynąć miały na usprawnienie procesu inwestycyjnego (PE 2.1.1.1):

1. Wskazano wprost w ustawie, że nie tylko kable umieszczone w kanalizacji kablowej, ale również w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części, ani urządzenia budowlanego. Z uwagi na fakt, że kanał technologiczny jest infrastrukturą o charakterze technicznym podobną do kanalizacji kablowej, uzasadnionym było uwzględnienie w zastrzeżeniu zawartym w definicji obiektu liniowego także kanału technologicznego, obok kanalizacji kablowej.
2. W art. 29 ust. 1 pkt 19a UPb uchylono lit. e stanowiący, że budowa sieci telekomunikacyjnych nie wymaga pozwolenia na budowę, lecz zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Przepis art. 29 ust. 1 pkt 19a dodany został do UPb ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 443) i dotychczasowe doświadczenie wskazywało, że w zakresie dotyczącym sieci telekomunikacyjnych wymienionych w tym przepisie w lit. e, nie znalazł on praktycznego zastosowania. Poszczególne elementy sieci takie jak przyłącze telekomunikacyjne, telekomunikacyjna linia kablowa czy kanalizacja kablowa były już wskazane w innych przepisach UPb, co więcej jako obiekty



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



nie wymagające nawet zgłoszenia, co w konsekwencji powodowało wątpliwości co do prawidłowej kwalifikacji poszczególnych inwestycji.

3. W treści art. 29 ust. 1 UPb dodano pkt 20aa jednoznacznie przesądzając, że prace polegające na budowie podbudowy słupowej dla telekomunikacyjnych linii kablowych wymagają zgłoszenia. Wskazana w zdaniu poprzednim zmiana, była związana z omówionym wyżej uchycieniem w art. 29 w ust. 1 w pkt 19a lit. e (dotyczącego sieci telekomunikacyjnych), albowiem domykała katalog różnych rodzajów infrastruktury telekomunikacyjnej, która może być w praktyce realizowana. W kolejnych przepisach wskazano jednak, że zgłoszenie takie wymaga przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu wykonanego przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane.
4. Sprecyzowano także, że instalowanie urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających na obiektach budowlanych nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, zarówno stanowiących, jak również niestanowiących całości techniczno-użytkowej. Zmiana we wskazanym wyżej zakresie została wprowadzona podczas drugiego czytania projektu Ustawy Zmieniającej w Sejmie i miała na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, a w konsekwencji ujednolicenie praktyki jego stosowania.

W celu zapewnienia transparentności procesu inwestycyjnego dotyczącego inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nałożono na organy administracji architektoniczno-budowlanej obowiązek publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej oraz podania do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, informacji o wszczęciu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dotyczącego realizacji tychże inwestycji.

Nowelizacja zmieniając UPb nałożyła także obowiązek załączenia do projektu budowlanego w przypadku instalacji radiokomunikacyjnych, oświadczenia projektanta posiadającego wymagane uprawnienia, że instalacja radiokomunikacyjna nie spełnia warunków, 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm., dalej „UIOŚ”). Szerszy komentarz do wskazanej w zdaniu poprzednim zmiany znajduje się w rozdziale 4.1 niniejszego raportu.

2.2.2.7. Ustawa Prawo ochrony środowiska

Zmiany, jakie zostały wprowadzone Ustawą Zmieniającą w przepisach POŚ, stanowiły interwencję ustawodawczą o szerokim zakresie, która w przeważającej części koncentrowała się w dwóch obszarach – z jednej strony zmierzała do usprawnienia procesu inwestycyjnego w zakresie wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i przekazywania ich wyników właściwym organom oraz dokonywania zgłoszeń instalacji emitujących te pola (PE 2.1.1.2, PE 3.1.9.1., PE 3.1.9.2, PE 3.1.9.3, PE 3.1.10.1), – z drugiej natomiast miała na celu wprowadzenie mechanizmów zapewniających transparentność w obszarze informacji o poziomach pól elektromagnetycznych w środowisku (PE 3.1.10.2). Wprowadzone w powyższym zakresie rozwiązania zmierzające do usprawnienia procesu inwestycyjnego stanowiły rezultat oddziaływania legislacyjnych czynników sprawczych, zdefiniowanych zgodnie z klasyfikacją Komisji Europejskiej¹⁹, wskazujących na konieczność zniwelowania niepożądanych negatywnych skutków wprowadzonych rozwiązań legislacyjnych. W obszarze dotyczącym dostępności informacji o poziomach pól elektromagnetycznych w środowisku zmiany wprowadzone Ustawą

¹⁹ „Better regulation” toolbox – November 2021 edition, European Commission, pp. 90-99



Zmieniającą były natomiast efektem ekonomicznych sił sprawczych (por. Tabela 2-2), manifestujących się głównie deficytem informacji w tym zakresie.

Ustawa Zmieniająca zmodyfikowała przepis art. 122 POŚ zawierający delegację ustawową do wydania rozporządzenia określającego dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku poprzez wskazanie, iż rozporządzenie określające zróżnicowane dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku będzie wydane przez ministra właściwego do spraw zdrowia publicznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, z kolei rozporządzenie określające sposoby sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów tych pól będzie wydane przez ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji oraz ministrem właściwym do spraw energii.

Należy dodać, że w rezultacie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 284) w obecnym brzmieniu art. 122 POŚ właściwym do wydania rozporządzenia w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku jest minister właściwy do spraw klimatu. W przepisach przejściowych – art. 34 pkt 2 Ustawy Zmieniającej – wskazano, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 122 POŚ obowiązywać będą do wejścia w życie nowych rozporządzeń, jednak nie później niż do 1 stycznia 2020 r. Warto odnotować, że w wykonaniu w/w delegacji ustawowej wydane zostały:

1. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2019 r. poz. 2448) oraz
2. Rozporządzenie Ministra Klimatu z 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2630).

Ustawą Zmieniającą dokonano zmiany przepisów regulujących obowiązek wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych precyzując, że powinny być one wykonywane każdorazowo przed rozpoczęciem użytkowania instalacji lub urządzenia, a także nakładając dodatkowy obowiązek wykonania pomiarów każdorazowo w przypadku zmiany istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującej zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy tej nieruchomości. Zmieniono również formę przekazywania wyników pomiarów i dookreślono termin ich przekazania, wskazując, że wyniki pomiarów przekazuje się w postaci elektronicznej w terminie 30 dni od dnia wykonania pomiarów.

W celu usunięcia rozbieżności w zakresie rozumienia pojęcia „miejsc dostępnych dla ludności” wyrażanych na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, doprecyzowano definicję zawartą w art. 124 ust. 2 POŚ przesadzając jednoznacznie, że miejsca takie ustala się według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.

Zmiany wprowadzono również w obszarze dotyczącym zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko dodając obowiązek załączenia do zgłoszenia sprawozdania z wykonanych pomiarów pól elektromagnetycznych. Usprawnieniu procesu inwestycyjnego służyć miały zmiany polegające na umożliwieniu dokonywania zgłoszeń w formie elektronicznej oraz umożliwiające wydawanie zaświadczeń o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu od zgłoszenia przed upływem 30-dniowego terminu do jego wniesienia.

W celu zapewnienia transparentności procesu inwestycyjnego i powszechnej dostępności informacji o uruchamianych instalacjach oraz poziomach pól elektromagnetycznych, które one emitują, na organy ochrony środowiska nałożono obowiązek publikacji na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ dokumentów związanych ze zgłoszeniem, w tym załączonych do zgłoszenia wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



2.2.2.8. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Ustawą Zmieniającą doprecyzowano przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018. poz. 1945), które budziły wątpliwości interpretacyjne co do konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzowanie to polegało na wskazaniu wprost w ustawie, że warunek, aby teren nie wymagał zgody na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne nie znajduje zastosowania w przypadku inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Powyższa zmiana stanowiła jeden z przejawów zmian legislacyjnych o szerokim zakresie, zmierzających do usunięcia wątpliwości prawnych i w ten sposób, w konsekwencji, do usprawnienia procesu inwestycyjnego.

2.2.2.9. Ustawa o ochronie przyrody

Z uwagi na zdiagnozowanie problemu niskiej penetracji usług o wysokich przepustowościach terenów znajdujących się w granicach parków narodowych i rezerwatów przyrody, a równocześnie istotne trudności lub wręcz niemożliwość objęcia tych terenów zasięgiem usług mobilnych spoza ich granic, wprowadzono w art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244 i 2340 oraz z 2019 r. poz. 1696) rozwiązania mające na celu umożliwienie – w ściśle określonych przypadkach i po spełnieniu określonych wymogów – instalacji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieliniowym charakterze na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody, w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na tych obszarach. Omawiana zmiana legislacyjna miała stworzyć możliwości prowadzenia inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody (PE 2.1.6.2).

2.2.2.10. Ustawa Prawo telekomunikacyjne

Ustawa Zmieniająca, dążąc do usprawnienia procesu inwestycyjnego, wprowadziła możliwość zawierania tzw. umów zasięgowych. Wprowadzona w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1954, z późn. zm.) regulacja umożliwia Prezesowi UKE zawieranie umów z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi dotyczących realizacji inwestycji zapewniających pełny, niezakłócony zasięg usług telekomunikacyjnych świadczonych w technologiach mobilnych na danym obszarze. Interwencja ustawodawcy w analizowanym obszarze stanowiła rezultat oddziaływania zarówno ekonomicznych, jak i legislacyjnych sił sprawczych przejawiających się w kształtowaniu wzajemnej relacji stron kontraktu w celu równomiernego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej i równomiernej dostępności usług, usuwając jednocześnie dostrzeżone mankamenty obowiązujących rozwiązań prawnych (PE 3.1.8.2).

Uprawnienie do zawierania umów zasięgowych miało na celu zwiększenie jakości usług mobilnych na obszarach trudnych geograficznie, jednocześnie aby zapewnić transparentność procesu inwestycyjnego:

1. Zawarcie umowy zasięgowej musi być poprzedzone publikacją na stronie podmiotowej BIP UKE na minimum 30 dni komunikatu o zamiarze jej zawarcia przez Prezesa UKE.
2. Umowa jest zawierana na piśmie pod rygorem nieważności.
3. Informacja o zawarciu umowy zasięgowej wraz z jej treścią podlega niezwłocznej publikacji na stronie podmiotowej BIP.

Niezależnie od powyższego, Ustawa Zmieniająca wprowadziła dodatkową możliwość zawarcia przez dostawcę usług z użytkownikiem końcowym umowy obejmującej wyłącznie realizację przyłącza telekomunikacyjnego do publicznej sieci telekomunikacyjnej, a także umożliwiła



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



przekazywanie regulaminu i cennika w formie uzgodnionej przez strony (nie, jak dotychczas na trwałym nośniku w postaci odpowiadającej formie, w jakiej została zawarta umowa).

2.2.2.11. Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Zmiany wprowadzone Ustawą Zmieniającą w ustawie z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 785, 1043, 1469, 1553, 1655 i 1802) polegały na obniżeniu wysokości opłat:

1. od wniosku o wpis w księdze wieczystej służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z 200 zł do kwoty 40 zł;
2. od wniosku o wpis w dziale III kw praw i roszczeń wynikających z zawartych umów na podstawie art. 30 i 33 Megaustawy z kwoty 150 zł do 30 zł.

Obniżenie opłat od wniosków o wpis praw i roszczeń w dziale III księgi wieczystej stanowiło jedno z instrumentów przewidzianych przez ustawodawcę w Ustawie Zmieniającej mających przyczynić się w szerszej perspektywie do obniżenia kosztów budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej (PE 3.1.2.2 oraz PE 3.1.2.3).

2.2.2.12. Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych

W Ustawie Zmieniającej dokonano zmiany ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1056) polegającej na usunięciu obowiązujących uprzednio w strefie uzdrowiskowej „A” zakazu budowy stacji bazowych telefonii ruchomej, a w strefie uzdrowiskowej „B” – zakazu budowy urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów UIOŚ. Wprowadzone w powyższym zakresie zmiany przyczynić się miały w założeniu ustawodawcy do stworzenia możliwości prowadzenia inwestycji telekomunikacyjnych na obszarach uzdrowiskowych (PE 2.1.6.1).

2.2.3. Mechanizmy społeczno-gospodarcze towarzyszące rozwojowi sieci

Wychodząc naprzeciw wyrażonej w SOPU potrzebie zidentyfikowania mechanizmów gospodarczo-społecznych, opracowano mapy wpływów obszarowych z przypisanymi im tzw. siłami sprawczymi, zdefiniowanymi zgodnie z klasyfikacją Komisji Europejskiej²⁰.

Do konstrukcji map wpływów obszarowych wykorzystano diagram Ishikawy (rekomendowany w metodyce OSR do mapowania problemów społecznych i ich ewentualnych rozwiązań z perspektywy celów interwencji publicznej). Na mapach wpływów obszarowych naniesiono 2 rodzaje sił sprawczych i 2 rodzaje czynników społecznych dla zobrazowania tego, które oddziaływania są napędzane jako siłami sprawczymi.

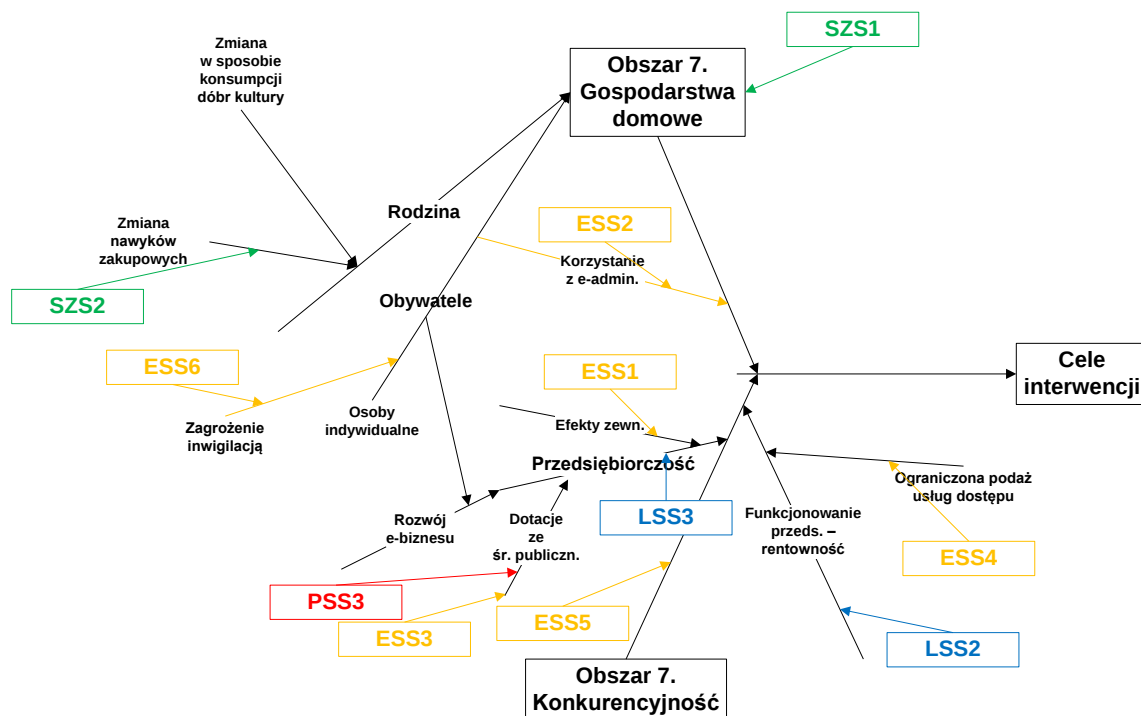
Na poniższych pięciu mapach wpływu obszarowego uwidocznione są siły sprawcze, które kryją się za oddziaływaniami, objaśniając ich naturę. Jak widać, poszczególne oddziaływania często są napędzane przez różne siły sprawcze, których natura jest zazwyczaj mieszana: ekonomiczno-legislacyjna.

Nierzadko na siły sprawcze wpływają czynniki społeczne, które modyfikują ich działanie, czyniąc końcowy efekt mniej przewidywalnym. Wizualizacja wpływu sił sprawczych w powiązaniu z czynnikami społecznymi pozwala uzmysłowić z jak złożoną materią ustawodawca ma do czynienia. Stąd osiągnięcie zamierzonych i pożądaných efektów regulacyjnych może okazać się w rzeczywistości bardzo trudne.

²⁰ „Better regulation” toolbox – November 2021 edition, European Commission, pp. 90-99



Rysunek 2-2. Mapa wpływu z SS dla obszaru 7



Źródło: opracowanie własne.

Obszar 7. wpływu należy do najbardziej rozległych ze wszystkich obszarów nazwanych wpływami. Skupiają się w nim z jednej strony oddziaływania na gospodarkę, a z drugiej na gospodarstwa domowe. W ramach obydwu części zakresowych wyróżniono takie kategorie jednorodnych podmiotów jak przedsiębiorcy, rodziny i obywatele. Wszyscy oni poddani są takim wpływom jak konkurencyjność i przedsiębiorczość. W ramach przedsiębiorczości wyodrębnia się jeszcze funkcjonowanie przedsiębiorstw pokategoryzowanych według skali działalności.

W granicach obszaru można zidentyfikować działanie wszystkich sześciu rodzajów ekonomicznych sił sprawczych (ESS) oraz dwóch legislacyjnych sił sprawczych (LSS), którym towarzyszą dwa rodzaje stronicznych zachowań społecznych (SZS) oraz jeden z trzech przejawów sprawiedliwości społecznej (PSS).

Już samo spojrzenie na mapę wpływu uzmysławia złożoność sieci wzajemnych oddziaływań składających się na szkielet wzajemnych powiązań przyczynowo- skutkowych. Stąd występowanie wszystkich rodzajów ESS nie powinno dziwić, gdyż to one głównie dają napęd obserwowanym zjawiskom gospodarczym. To one decydują o tym czy gospodarka działa w warunkach silnej konkurencji, wykorzystując przedsiębiorczość podmiotów działających na rzecz rozwinięcia szybkiej szerokopasmowej sieci dostępowej do internetu. Zidentyfikowane siły sprawcze i czynniki społeczne są przypisane poszczególnym gałęziom diagramu, wskazując te z cech rynkowych gospodarki, które mają znaczenie dla jej funkcjonowania.

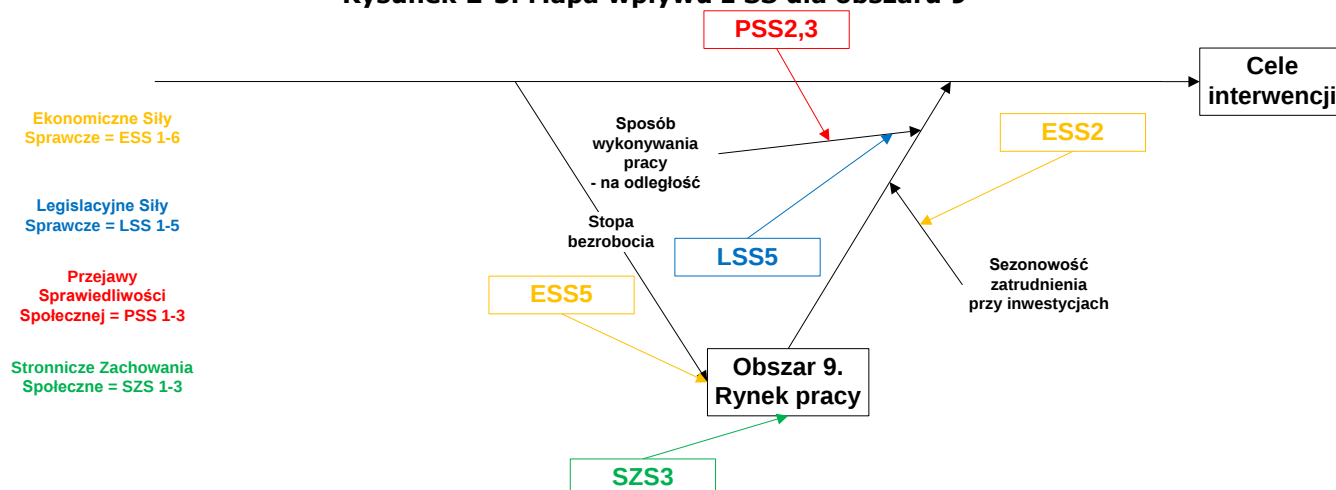
Wśród tych typowych dla branży telekomunikacyjnej należy wymienić niepełne wykształcenie się rynku dostawców internetu w mniej atrakcyjnych komercyjnie regionach geograficznych kraju (ESS4) oraz występowanie silnych i pozytywnych efektów zewnętrznych (PEZ), które manifestują się pomocą państwa dla przedsiębiorców. Wpływa to bezpośrednio na opłacalność działalności, znajdujące swoje odbicie w indywidualnym rachunku zysków i strat.

Jeżeli chodzi o konsumentów usług dostępowych, to na wysokość opłat dostępowych wpływ ma skala wsparcia publicznego oraz poziom konkurencyjności. Warto jednak podkreślić, że na ten aspekt działalności gospodarczej nie miały wpływu obowiązujące regulacje, które określają obligatoryjne reguły prawne, skutkujące wysokimi kosztami dostosowawczymi zarówno po stronie dostawców jak i konsumentów usług.

Jeżeli chodzi o LSS2 i LSS3 to właśnie wdrożona regulacja miała na celu usunięcie tych ułomności prawnych, które wywoływały na przykład tak niepożądany efekt jak przeciągające się w czasie procedury uzyskiwania pozwoleń na prace budowlane.

Warto jeszcze wspomnieć o PSS3, który wpływa na sposób w jaki państwo rozdziela pomoc publiczną, ukierunkowując ją na obszary mniej rozwinięte infrastrukturalnie. Co ma służyć eliminacji ułomności rynkowej doświadczanej przez mieszkańców takiego regionu.

Rysunek 2-3. Mapa wpływu z SS dla obszaru 9



Źródło: opracowanie własne.

Obszar 9. wpływu należy do najmniej rozległych ze wszystkich obszarów nazwanych wpływem. Skupiają się w nim oddziaływania na rynek pracy. W jego granicach zauważa się dwie kategorie jednorodnych podmiotów: pracodawców i pracobiorców. W granicach tego obszaru można zidentyfikować działanie dwóch rodzajów ekonomicznych sił sprawczych (ESS3 i ESS5) oraz jednej legislacyjnej siły sprawczej (LSS3), którym towarzyszą dwa rodzaje przejawów sprawiedliwości społecznej (PSS2 i PSS3) oraz jedno stronnicze zachowanie społeczne (SZS3).

Na mapie tego obszaru widoczny jest istotny związek przyczynowo skutkowy odnoszący się do poziomu bezrobocia. Zależy ono od skali inwestycji infrastrukturalnych oraz liczby miejsc pracy związanych z utrzymaniem funkcjonującej infrastruktury dostępowej oraz zatrudnieniem w branżach, dla których dostęp szerokopasmowy do internetu jest kluczowym czynnikiem sukcesu rynkowego.

LSS5 zwraca uwagę na to, że reguły funkcjonowania rynku pracy zdalnej lub hybrydowej powinny być dostosowane do realiów zmieniającego się rynku pracy.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa

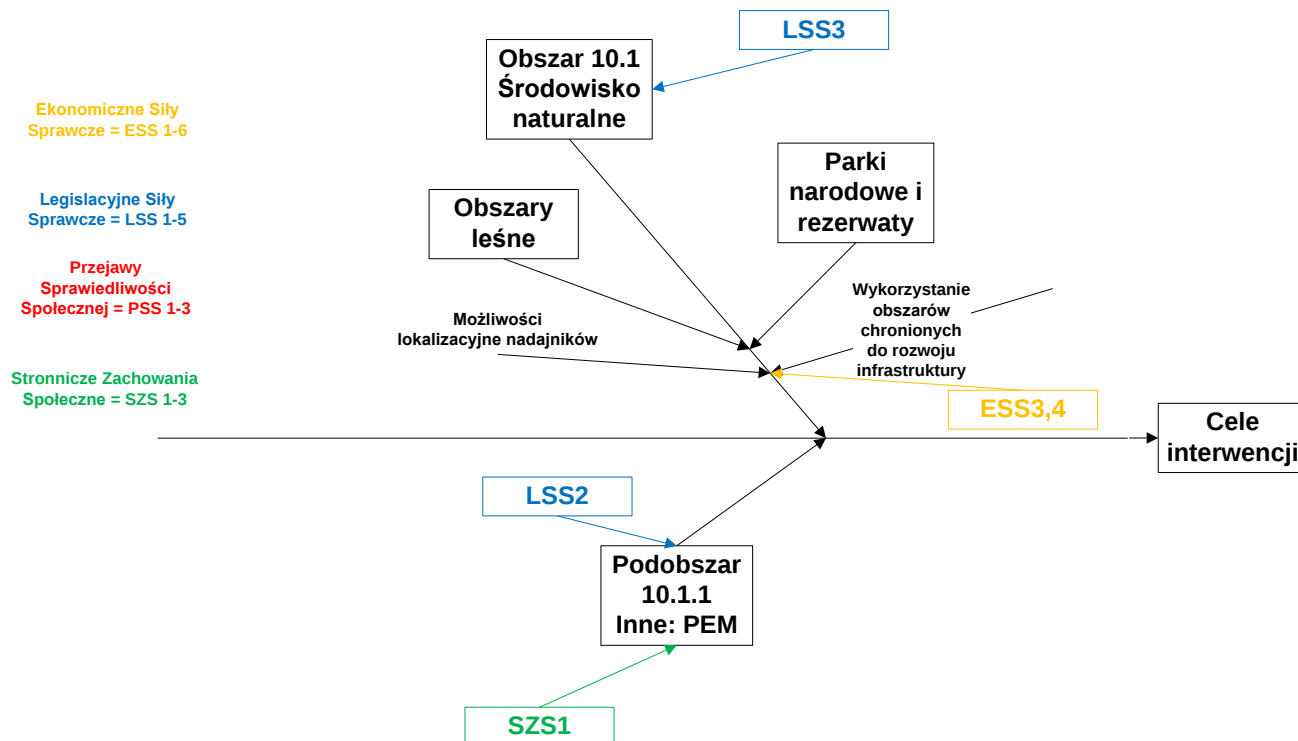


Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 2-4. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.1



Źródło: opracowanie własne.

Obszar 10.1 wpływu należy do bardzo złożonych nazwanych obszarów wpływu bowiem dotyczy otoczenia przyrodniczego. Z punktu widzenia zmian regulacyjnych interesuje nas dopuszczenie rezerwatów i parków narodowych do prowadzenia na ich chronionych obszarach inwestycji telekomunikacyjnych. Dotąd nie można było ich tam realizować, co wpływało ograniczająco na jakość dostępu do internetu. Z rozwijaniem dostępności wiąże się działanie pól elektromagnetycznych mających wpływ na otoczenie przyrodnicze, a w nim ludzi. Deficyt wiedzy w tym zakresie nierzadko hamował proces inwestycyjny. Stąd zwiększenie dostępności w domenie publicznej informacji o PEM ma swój pozytywny wpływ na stosunek mieszkańców danego obszaru na planowane inwestycje szerokopasmowe.

W granicach tego obszaru można zidentyfikować działanie dwóch rodzajów ekonomicznych sił sprawczych (ESS3 i ESS4) oraz dwóch legislacyjnych sił sprawczych (LSS2 i LSS3), którym towarzyszy jedno stronnicze zachowanie społeczne (SZS1).



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa

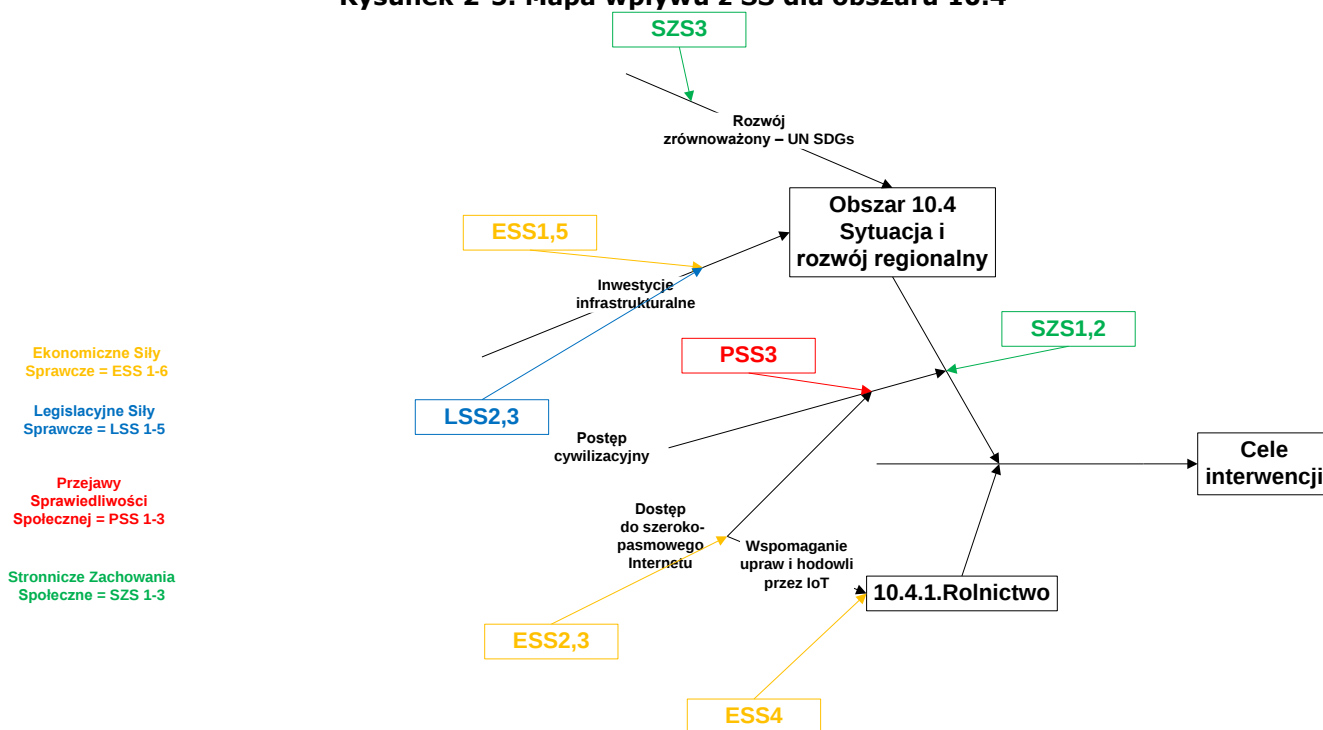


Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 2-5. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.4



Źródło: opracowanie własne.

Na powyższej mapie istotny jest przede wszystkim związek przyczynowo skutkowy odnoszący się do tego, jak na dobrobyt regionu i jego mieszkańców wpływają inwestycje w rozwój infrastrukturalnych sieci szerokopasmowych.

W granicach tego obszaru można zidentyfikować działanie czterech rodzajów ekonomicznych sił sprawczych (ESS1, ESS3, ESS4 i ESS5) oraz dwóch legislacyjnych sił sprawczych (LSS2 i LSS3), którym towarzyszą trzy stronnicze zachowania społeczne (SZS1,2,3) oraz jeden przejaw sprawiedliwości społecznej (PSS3). Tak duży udział wpływu czynników społecznych wynika z faktu, że lokalna społeczność angażuje się bezpośrednio w działania rozwojowe i jej głos oraz preferencje muszą być uwzględniane w polityce gospodarczej uprawianej przez lokalne władze samorządowe. Z kolei wysoka liczba sił sprawczych wskazuje na to, że wpływ zmian regulacyjnych na sytuację regionu jest znaczący.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



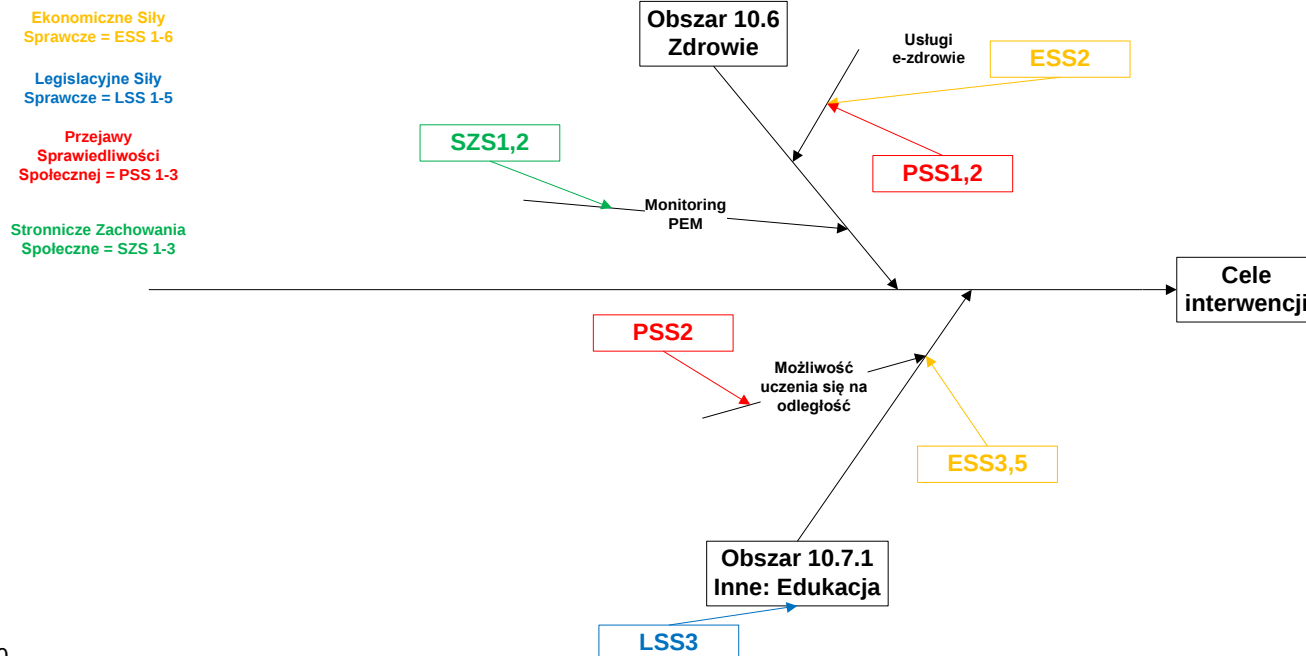
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rysunek 2-6. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.6 i obszaru 10.7



Źródło: opracowanie własne.

Powyższa mapa obrazuje dwa ważne społecznie obszary wpływu: zdrowie i edukację. W ich granicach można zidentyfikować działanie trzech rodzajów ekonomicznych sił sprawczych (ESS2, ESS3 i ESS5) oraz jednej legislacyjnej siły sprawczej (LSS3), którym towarzyszą dwa stronnicze zachowania społeczne (SZS1,2) oraz dwa przejawy sprawiedliwości społecznej (PSS1,2). Tak duży udział wpływu czynników społecznych wynika z faktu, że obydwa aspekty życia społecznego są ważne dla obywateli. Z perspektywy analizowanej regulacji sprawą wymagającą poprawy była dostępność i wiarygodność informacji o występowaniu i zasięgu PEM, co było postrzegane jako czynnik hamujący rozwój sieci szerokopasmowej.

Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego potwierdzają, że w tym zakresie nastąpiła poprawa w stosunku do sytuacji sprzed regulacji.

Pogłębiona analiza prawnej strony wpływu stanowi doskonały komentarz do wykreślonych map wpływów obszarowych, który przenosi analizę oddziaływań na poziom indywidualnych instrumentów prawnych, wpływających na zachowanie adresatów regulacji w realiach gospodarczych zamkniętych w umownych granicach poszczególnych obszarów wpływu.

2.3. Hipotezy badawcze i pytania

Do jednego z głównych zadań badawczych określonych w SOPU należy sformułowanie hipotez roboczych, których słuszność została poddana weryfikacji na podstawie odpowiedzi uzyskanych na pytania ankietowe.

W poniższej tabeli znajdują się hipotezy badawcze, które zostały przedstawione w ramach Analizy wstępnej.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Tabela 2-3. Propozycja hipotez podlegających weryfikacji w badaniu

H11 – nowelizacja ustawy przyniosła usprawnienie procesu inwestycyjnego w znaczącym stopniu	H12 – nowelizacja ustawy nie przyniosła usprawnienia procesu inwestycyjnego w znaczącym stopniu
H21 – nowelizacja ustawy doprowadziła do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	H22 – nowelizacja ustawy nie doprowadziła do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej
H31 – nowelizacja ustawy doprowadziła do przyspieszenia postępowań przed Prezesem UKE w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej oraz dostępu do nieruchomości	H32 – nowelizacja ustawy nie doprowadziła do przyspieszenia postępowań przed Prezesem UKE w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej oraz dostępu do nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

Aby można było zrealizować cel badawczy zdefiniowany jako uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy regulacja doprowadziła do osiągnięcia trzech celów operacyjnych, hipotezy robocze sformułowano w sposób ukierunkowujący je na możliwość zweryfikowania trzech par przeciwstawnych hipotez.

Przyjęcie hipotezy pozytywnej tzw. niebieskiej lub odrzucenie negatywnej czerwonej (i odwrotnie) wieńczy proces badawczy. Oczywiście należy się liczyć z sytuacją, w której nie można ani przyjąć hipotezy niebieskiej, ani odrzucić czerwonej, co algorytm testujący przewiduje, generując odpowiedni wynik.

Aby móc osiągnąć cel badawczy hipotezy powiązano z tzw. pożądanymi efektami, za którymi kryją się konkretne instrumenty prawne. Praktyczny wymiar ich oddziaływania poddano ocenie przy pomocy odpowiedzi na odpowiednio dobrane pytania ankietowe, uwzględniające aspekty społeczno-gospodarcze oddziaływania badanej regulacji. Pod względem zakresu przedmiotowego hipotezy odnoszą się do narzędzi, przy pomocy których w rozdziale 3.3.9 niniejszego raportu wykonano ocenę stopnia osiągnięcia celów przez regulację.

Punktem wyjścia dla sformułowania pytań badawczych był zestaw uchwalonych instrumentów prawnych, których realne oddziaływanie podlega ocenie przez adresatów regulacji. W ten sposób powstał zbiór 166 pytań ankietowych, różniących się charakterem odpowiedzi. Na większość pytań respondenci udzielają odpowiedzi tzw. jakościowej, która nie ma żadnej postaci liczbowej. Jednakże część pytań jest powiązanych z pytaniami warunkowymi, aktywowanymi w ankiecie odpowiedzią pozytywną. Wówczas pytanie dotyczy ilościowej strony skutku regulacji, o który pytamy. Ma to dostarczyć informacji potrzebnych do kwantyfikacji wybranych poświadczonych efektów.

Dzięki podziałowi na dwa rodzaje odpowiedzi powstają dwa podzbiory informacji różniących się charakterem. To wymusza weryfikację hipotez na podstawie danych wzajemnie komplementarnych. Dzięki temu istnieje możliwość zweryfikowania spójności poglądowej poszczególnych grup respondentów.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



2.4. Ocena skali strat i korzyści dla podmiotów wskazanych w OSR

W naukach ekonomicznych przyjęło się zestawiać pojęcie straty z zyskiem, a pojęcie korzyści z kosztem. Strata i zysk są wynikami rachunku ekonomicznego ujętego w format sprawozdania finansowego. Taki rachunek odnosi się do działalności indywidualnej danego podmiotu prywatnego lub publicznego. Stąd można wywieść, że każda strata ma swoją przyczynę w nadwyżce kosztów działalności nad przychodami (uznawanych za korzyść), która może przekładać się albo na zysk lub stratę w skali mikro.

Natomiast korzyść jest pojęciem szerszym, w którym mieści się zarówno zysk w wymiarze finansowo-księgowym, jak i inne efekty, które ocenia się jako korzystne dla beneficjenta. W przypadku przedsiębiorców są to przykładowo dotacje, które służą obniżeniu kosztów własnych, co przekłada się na poprawę wyniku finansowego jako wielkości zagregowanej. Dlatego kwota dotacji jako korzyść nie równa się zyskowi, o ile w ogóle występuje. Może ona oznaczać natomiast zmniejszenie straty. Korzyści ocenia się zarówno w skali mikro jak i makro, tj. branży lub całej gospodarki. Mogą one materializować się w różnej postaci. Niektóre z korzyści są trudno mierzalne jak np. dostęp do szybszego internetu, który hipotetycznie oznacza oszczędność czasu w wymianie informacji lub redukcję kosztu dotarcia do miejsca pracy lub nauki, dzięki możliwości jej wykonywania/odbywania na odległość.

W skali makro deficyt budżetowy jest stratą, która zarówno oznacza koszt społeczny, wyrażający się kosztem finansowania deficytu, jak i korzyściami określonych grup społecznych lub podmiotów prawnych je odnoszących na podstawie realizowanej polityki gospodarczej lub społecznej.

Z perspektywy wpływu na sektor finansów publicznych można mówić o skutkach netto, które są saldem dochodów i wydatków budżetowych. Projektowanie interwencji publicznej opiera się na zasadzie minimalizacji wpływu na stan finansów państwa.

W pierwotnej prognozie wpływu na sektor finansów publicznych (dalej „SFP”) zamieszczonej w OSR *ex ante*, wpływ Ustawy Zmieniającej wyrażał się w latach 2020-2022 średniorocznie per saldo kwotą w wysokości - 41 mln zł. Przy czym ta „strata” budżetu miała być głównie skutkiem korzyści odnoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którym miano udzielić dotacji z Funduszu Szerokopasmowego. Z analizy wpływu na SFP *ex post* wynika, że prognozowany wpływ per saldo na SFP wzrósł ponad dwukrotnie, a faktyczny spadek o prawie 33% względem zaktualizowanej prognozy. Głównym czynnikiem, który wpłynął w tym okresie deformująco na pierwotne oczekiwane oddziaływanie, był czynnik polityczny, który zasilił Fundusz Szerokopasmowy dodatkowymi funduszami służącymi realizacji nowych zadań publicznych. Na odchylenie prognozy wpływ ma również przekroczenie prognozy dochodów JST (powyżej 120%) z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Tabela 2-4. Zestawienie strat i korzyści adresatów Ustawy Zmieniającej

L.p.	Grupa podmiotów	Skala oddziaływania określona na podstawie liczebności grupy	Oddziaływanie	Czy zanotowano stratę? / Ocena skali strat ²¹ / Przyczyna	Czy zanotowano korzyści? / Ocena skali korzyści ²² / Przyczyna	Komentarz
1	Organy administracji centralnej (podmioty)	6 (3 ministerstwa i 3	Mieszane (bezpośrednie i pośrednie)	Tak / Niewielka / Zasilenie Funduszu Szerokopasmowego	Trudno ocenić / Duża / Oszczędności wynikające z uruchomienia SI2PEM -	Strata wynika wprost ze skali wydatków budżetowych,

²¹ Bardzo duża – odnosi się do najliczebniejszej grupy podmiotów (suma liczebności dwóch największych populacji: PT i JST wynosi 10425 podmiotów);
Duża – jej ekwiwalentem jest liczba JST (między 2500 a 3000 podmiotów);
Niewielka – około 300 podmiotów;
Mała 20% - około 60 podmiotów;
Bardzo – około 12 podmiotów;
Żadna – brak podmiotów.
²² J.w.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



L.p.	Grupa podmiotów	Skala oddziaływania określona na podstawie liczebności grupy	Oddziaływanie	Czy zanotowano stratę? / Ocena skali strat ²¹ / Przyczyna	Czy zanotowano korzyści? / Ocena skali korzyści ²² / Przyczyna	Komentarz
	objęto bezpośrednio badaniem ankietowym)	urzędy centralne)			elektronizacja zastąpiła wydatki ponoszone na tradycyjną komunikację z otoczeniem	obciążających ministra właściwego ds. informatyzacji - jest to ułamek całości budżetu resortu, refinansowany ze wskazanych w prognozie ex ante dochodów budżetowych; Korzyści dotyczą wszystkich organów administracji centralnej zaangażowanych w wytwarzanie i upublicznianie informacji nt. PEM.
2	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni (podmioty objęto pośrednio badaniem ankietowym – respondentami były stowarzyszenia branżowe w telekomunikacji)	7617 podmiotów	Mieszane (bezpośrednie i pośrednie)	Nie / Żadna / Nie dotyczy	Tak / Niewielka / (1) obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej (2) uruchomienie programu dotacyjnego z Funduszu Szerokopasmowego - strata budżetu (wydatek) = korzyści beneficjentów w ujęciu kwotowym - ok. 140 mln zł rocznie (3) zmiana w zakresie definicyjnym w Prawie budowlanym przełożyła się na skrócenie procesu inwestycyjnego o 43 dni - to przekłada się na koszt alternatywny w wysokości 6 do 24 tys. zł w skali roku na przedsiębiorcę (4) doprecyzowania istniejących przepisów odnoszących się do poziomów i pomiarów poziomów PEM poprzez zmiany dotyczące sposobu określania metod wykonywania pomiarów PEM w środowisku przyspieszyło proces inwestycyjny średniorocznie o 30 dni - to przekłada się na koszt alternatywny w wysokości 4, 1 do 16,5 tys. zł w skali roku na przedsiębiorcę; Wartości kwot oszacowano na podstawie odpowiedzi uzyskanych w badaniu ankietowym. Uzyskany wynik nie jest reprezentatywny statystycznie, niemniej jednak niektórzy przedsiębiorcy mogą uzyskiwać taką oszczędność w następstwie wdrożonych instrumentów prawnych.	Korzyści dotyczą tych przedsiębiorców, którzy realizują inwestycje szerokopasmowe. Ich liczba nie przekracza 15% całej populacji. Stąd oddziaływanie ma ograniczoną skalę. Opinie uzyskane w badaniu potwierdzają selektywne działanie instrumentów prawnych wprowadzonych Ustawą Zmieniającą. W OSR Ex ante nie skwantyfikowano korzyści dla przedsiębiorców z wyjątkiem kwot prognozowanych dotacji z Funduszu Szerokopasmowego.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



L.p.	Grupa podmiotów	Skala oddziaływania określona na podstawie liczebności grupy	Oddziaływanie	Czy zanotowano stratę? / Ocena skali strat ²¹ / Przyczyna	Czy zanotowano korzyści? / Ocena skali korzyści ²² / Przyczyna	Komentarz
3	Operatorzy sieci elektroenergetycznych (podmioty objęto bezpośrednio badaniem ankietowym)	176 operatorów systemów dystrybucyjnych energii oraz 1 operator systemu przesyłowego	Pośrednie	Nie / Mała / Nie dotyczy	Trudno ocenić / Niewielka / (1) Oszczędność czasu wynikająca ze skrócenia procedury uruchomienia instalacji z których emisja nie wymaga pozwolenia; (2) oszczędności w kosztach administracyjnych, wynikające z uruchomienia SI2PEM	Jedna i druga korzyść materializują się jako koszt alternatywny z rodziny kosztów dostosowawczych. Z braku właściwych danych jego estymacja jest niemożliwa.
4	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (podmioty objęto bezpośrednio badaniem ankietowym)	1 GDOŚ; 16 rdoś	Bezpośrednie	Nie / Żadna / Nie dotyczy	Trudno ocenić / Duża / Oszczędności wynikające z uruchomienia SI2PEM - elektronizacja zastąpiła wydatki ponoszone na tradycyjną komunikację z otoczeniem	Nie ma możliwości zidentyfikowania "straty" jako wydatku budżetowego. Korzyść materializuje się jako koszt alternatywny z rodziny kosztów dostosowawczych. W prognozie wpływu na SFP ex ante nie ma kwantyfikacji kwotowej tego efektu. Jednakże oszczędność jako ujemny wydatek budżetowy może realnie wystąpić. Określenie skali bez właściwych danych empirycznych jest niemożliwe.
5	Przedsiębiorcy z branży kolejowej (podmioty objęto bezpośrednio badaniem ankietowym)	10 przedsiębiorców, będących zarządcami infrastruktury kolejowej oraz 22 operatorów (użytkowników / właścicieli) kolei wąskotorowych	Bezpośrednie	Nie / Żadna / Nie dotyczy	Tak / Mała / Oszczędności wynikające z braku obowiązku udostępniania infrastruktury technicznej i nieruchomości stanowiących obszar kolejowy na potrzeby umieszczania punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu	Korzyść wynikająca z nieponoszenia ew. strat z udzielania nieodpłatnego dostępu do infrastruktury kolejowej na potrzeby umieszczania punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu. W OSR ex ante nie dokonano kwantyfikacji tego efektu. Nie znana też jest jego realna skala.
6	Zarządcy dróg publicznych (podmioty objęto bezpośrednio badaniem ankietowym)	2 808 (zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych)	Bezpośrednie	Nie / Żadna / Nie dotyczy	Tak / Niewielka / (1) Spełnienie się prognozy wzrostu dochodów JST na poziomie 121% z tyt. obniżenia opłat za zajęcie pasa drogowego na cele inwestycji telekomunikacyjnych. (2) Oszczędności wynikające z uruchomienia SI2PEM - elektronizacja zastąpiła wydatki ponoszone na tradycyjną komunikację z otoczeniem	Korzyść 1. dotyczy tych JST - 2%, w których mają miejsce inwestycje telekomunikacyjne - estymacja skutków finansowych nie jest istotna statystycznie, bazuje na wynikach ankiety; Korzyść 2. dotyczy wszystkich organów administracji samorządowej zaangażowanych w wytwarzanie i upublicznianie



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



L.p.	Grupa podmiotów	Skala oddziaływania określona na podstawie liczebności grupy	Oddziaływanie	Czy zanotowano stratę? / Ocena skali strat ²¹ / Przyczyna	Czy zanotowano korzyści? / Ocena skali korzyści ²² / Przyczyna	Komentarz
						informacji dotyczących PEM.
7	Jednostki samorządu terytorialnego (podmioty objęto pośrednio badaniem ankietowym – respondentami były organizacje zrzeszające JST)	2808 (16 województw, 314 powiatów (ziemskich) i 2478 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu) oraz (273 jednostki samorządu terytorialnego wpisane do Rejestru JST prowadzące działalność w zakresie telekomunikacji)	Pośrednie	Nie / Żadna / Nie dotyczy	Tak / Bardzo mała / Możliwość zawarcia umowy inwestycyjnej z operatorami sieci	Korzyści dotyczą tych JST gdzie zawiera się tzw. umowy inwestycyjne z operatorami telekomunikacyjnymi. Obecnie brakuje danych na ten temat i nie można ocenić ani skali zjawiska, ani ew. korzyści, które takie umowy mogą przynieść JST.
8	Gminy uzdrowiskowe (podmioty objęto pośrednio badaniem ankietowym – respondentami były organizacje zrzeszające JST)	45	Bezpośrednie	Nie / Żadna / Nie dotyczy	Tak / Bardzo mała / Zniesienie zakazów i ograniczeń w zakresie budowy w strefach ochrony uzdrowiskowej „A” i „B” urządzeń emitujących pole elektromagnetyczne, mogłoby przysporzyć gminom uzdrowiskowym dochodów z tyt. eksploatacji infrastruktury telekomunikacyjnej.	Ewentualne korzyści dotyczą niewielkiej liczby gmin. Brakuje danych, na podstawie których można byłoby oszacować ich wielkość w kotwach pieniężnych.
9	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe - Dyrekcja Generalna oraz Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych (podmioty objęto bezpośrednio badaniem ankietowym)	18	Bezpośrednie	Tak / Bardzo mała / Obniżenie opłat z tytułu umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Megaustawy	Nie / Żadna / Obniżenie opłat może wpłynąć negatywnie na wielkość dochodów PGL Lasy Państwowe i jego regionalnych oddziałów.	Z braku danych statystycznych, oszacowanie uszczuplenia dochodów jako straty jest niemożliwe.

Źródło: opracowanie własne.

Przy analizie korzyści, których doświadczyli adresaci Ustawy Zmieniającej, należy wskazać dwie grupy beneficjentów:

- przedsiębiorców zaangażowanych w realizację inwestycji szerokopasmowych, którzy dzięki materializacji się kosztu alternatywnego, zanotowali oszczędności dające się przeliczyć na realne pieniądze, dzięki skróceniu procedur administracyjnych;
- jednostki samorządu terytorialnego, które dzięki obniżce szeregu opłat zanotowały wzrost liczby inwestycji telekomunikacyjnych (2% populacji gmin) oraz odnotowały wzrost dochodów z tytułu obniżenia opłaty za zajęcie pasa drogowego średniorocznie o 20% w stosunku do prognozy z OSR *ex ante*.

Zbieżność w czasie obniżki opłat ze wzrostem liczby inwestycji wydaje się nie być przypadkowym spłotem okoliczności. Niestety brak reprezentatywnych danych empirycznych nie pozwala na statystyczne uwiarygodnienie tej tezy. Kwotowe estymacje przykładowych efektów regulacji znajdują swoje szczegółowe omówienie w rozdziale 4.2.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

3. Część II: Wyniki przeprowadzonych badań oraz analiz

3.1. Opis i cel badań i analiz

Przygotowanie analizy końcowej wymaga zastosowania różnych podejść metodycznych i narzędzi analitycznych. Znajdują one zastosowanie na kolejnych etapach wieloaspektowej analizy skutków Ustawy Zmieniającej.

W celu przygotowania raportu końcowego wykorzystano następujące narzędzia analityczne omówione poniżej:

- Badanie ankietowe (por. rozdział 3.2.1) – w celu pozyskania informacji zwrotnej od wybranych 8 grup adresatów. Na jej podstawie weryfikacji poddano hipotezy badawcze.
- Analiza wpływu podmiotowego (por. rozdział 3.2.2) – w celu określenia kierunku i siły wpływu regulacji na wybrane grupy adresatów
- Analiza wpływu przedmiotowego (por. rozdział 3.2.3) – w celu określenia zakresu wpływu regulacji na 10 nazwanych obszarów wpływu.
- Bilans kosztów i korzyści związanych z funkcjonowaniem regulacji (por. rozdział 3.2.4) – w celu wykonania analizy odchylen skutków regulacji w wymiarze finansowym względem pierwotnej prognozy wpływu *ex ante* na SFP oraz zidentyfikowanie ewentualnych innych efektów pieniężnych.
- Analiza wskaźnikowa oceny stopnia realizacji celów w skali makro (por. rozdział 3.2.5) – w celu ewaluacji skutków regulacji na podstawie zmian 20 wskaźników makroekonomicznych w latach 2019-2022.
- Analiza prawna skutków regulacji (por. rozdział 3.2.6) – w celu charakterystyki wdrożonych rozwiązań prawnych.
- Analiza uciążliwości regulacyjnej (por. rozdział 3.2.7) – w celu identyfikacji obowiązków informacyjnych mających źródło w Ustawie Zmieniającej i określenia jej uciążliwości regulacyjnej.

3.2. Opis zastosowanych metod

3.2.1. Badanie ankietowe

Odrębnym zadaniem przygotowawczym w ramach realizowanego projektu było opracowanie ankiety adresowanej do siedmiu grup respondentów. Aby uzyskane wyniki empiryczne można było przetworzyć pod kątem sformułowanych sześciu hipotez roboczych (które najogólniej odpowiadają na pytanie, czy regulacja osiągnęła założone cele) należało stworzyć instrument, który wiąże odpowiedzi z hipotezami. Zaprojektowana ocena opiera się na formule liczbowej. Wyznaczona na podstawie odpowiedzi wartość parametrów oceniających stanowi kryterium przyjmujące lub odrzucające hipotezę roboczą.

Zestaw ośmiu ankiet adresowanych do nazwanych grup respondentów (rozszerzonych o jedną grupę w stosunku do zapisu w SOPU – por. Załącznik nr 7 Ankiety wykorzystane w badaniu), na podstawie których zebrano opinie w celu przyjęcia lub odrzucenia hipotez roboczych (por. Tabela 2-3. Propozycja hipotez podlegających weryfikacji)

Zaprojektowane narzędzie do testowania hipotez roboczych wykorzystuje uzyskane odpowiedzi do oszacowania na ich podstawie parametrów liczbowych. Ich wartość rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu hipotez roboczych ukierunkowanych na 3 cele operacyjne (por. Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz analiza oraz rozdział 3.3.9).



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



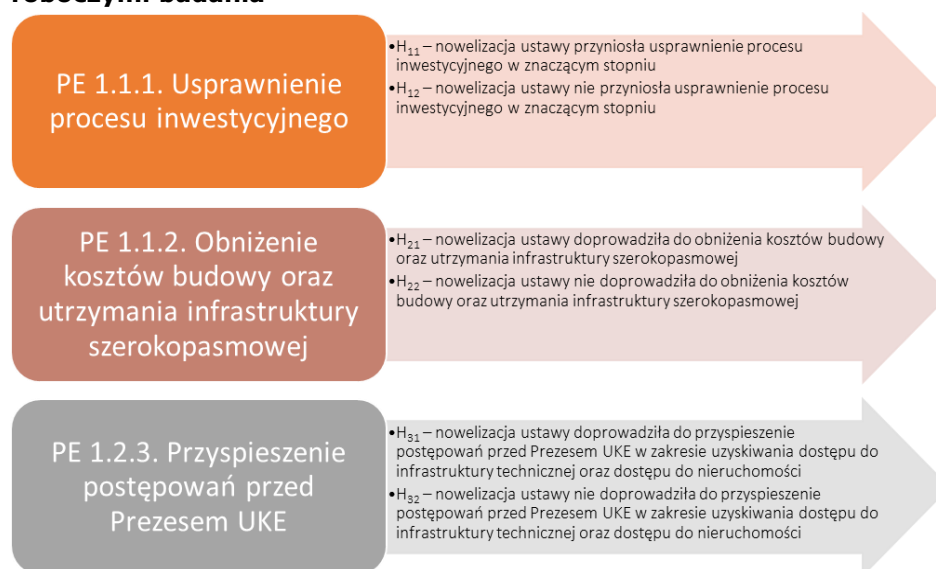
Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Badanie zostało zrealizowane za pomocą ankiety on-line (metodą CAWI). Obejmowało 6 następujących grup respondentów wymienionych w SOPU oraz dodatkowo zarządców dróg publicznych:

- Organy centralne: Minister właściwy do spraw informatyzacji, Minister właściwy do spraw zdrowia, Minister właściwy do spraw środowiska, Prezes UKE, Prezes URE, Prezes UTK, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.
- Izby Zrzeszające Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych: Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Polska Izba Radiodifuzji Cyfrowej, Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej, Związek Telewizji Kablowych w Polsce Izba Gospodarcza, Związek Pracodawców Mediów Elektronicznych i Telekomunikacji Mediakom, Stowarzyszenie e-Południe.
- Operatorzy sieci elektroenergetycznych: Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, ENEA, ENERGA, Tauron Polska Energia, Polska Grupa Energetyczna PGE.
- Zarządcy nieruchomości kolejowych i infrastruktury kolejowej w kraju (min. pięć podmiotów).
- Organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego: Unia Miasteczek Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Województw RP, Unia Metropolii Polskich.
- Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych (min. pięć podmiotów).
- Zarządców dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

W nawiązaniu do propozycji hipotez roboczych podlegających empirycznej weryfikacji, zaprezentowanych w ramach Analizy wstępnej, przygotowano zestaw 8 ankiet adresowanych do siedmiu grup respondentów (por. Załącznik 7. Ankiety wykorzystane w badaniu). Pytania miały na celu weryfikację roboczych hipotez badawczych odnoszących się do 3 zastępczych celów operacyjnych. Poniższy schemat graficzny ilustruje powiązanie tzw. pożądanych efektów (PE) – pełniących w analizie funkcję celów operacyjnych interwencji legislacyjnej – z trzema hipotezami roboczymi, na których weryfikację poprzez uzyskane odpowiedzi ukierunkowane zostały pytania.

Rysunek 3-1. Powiązanie pożądanych efektów (PE) z hipotezami roboczymi badania



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Ułożone sekwencyjnie pytania stworzyły osiem ścieżek badawczych, do przejścia których zaproszeni zostali respondenci.

W ogólnym zbiorze 166 pytań niektóre z nich pod względem treściowym są identyczne i powtarzają się w różnych grupach respondentów. Jednakże na użytek konkretnej ścieżki badawczej wymagały one adaptacji treściowej. Miała ona zapewnić lepsze zrozumienie pytania przez konkretnych adresatów, których bezpośrednio dotyczyć mogły różne aspekty tego samego zagadnienia, stanowiącego treść merytoryczną pytania. W ten sposób zaprojektowany proces badawczy pozwolił na uzyskanie informacji zwrotnej w sposób efektywny w zakresie niezbędnym do weryfikacji postawionych hipotez, co stanowiło cel badania ankietowego.

Odpowiedzi na ankiety zbierano od 11 sierpnia 2023 r. do 11 września 2023 r.

3.2.2. Analiza wpływu podmiotowego

W celu scharakteryzowania wpływu tego rodzaju przeprowadzono test oddziaływania podmiotowego (por. rozdział 3.4.1). Polega on na uzyskaniu odpowiedzi na dwa pytania kierowane do każdego z adresatów interwencji (zagregowanych w grupach podmiotów):

1. Czy i jakie jest oddziaływanie wynikające z regulacji, skutkujące zaangażowaniem zasobów własnych podmiotu (kadrowych, czasowych, rzeczowych oraz finansowych)? Jeśli oddziaływanie występuje, może być pozytywne, negatywne, neutralne lub niejednoznaczne co do kierunku²³.
2. Jaka jest siła oddziaływania według przyjętej skali ocen?²⁴

W punkcie 2. formularza OSR *ex post* (por. Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*) zaprezentowano dane charakteryzujące adresatów regulacji w identycznym formacie jak w punkcie 4. formularza OSR *ex ante*. Autorzy OSR *ex ante* przypisali każdej grupie podmiotów obowiązki informacyjne lub inne czynności administracyjne, których wykonywanie powoduje zmiany w funkcjonowaniu podmiotu i jego otoczenia, zdefiniowanego jako oddziaływanie ustawy.

W celu dookreślenia wpływu podmiotowego przeprowadzono test wpływu i ustalono kierunek i siłę oddziaływania regulacji. Jej wynik jest przedstawiony w rozdziale 3.4.1.

3.2.3. Analiza wpływu przedmiotowego

Z uwagi na zidentyfikowane wyłączenia (por. Załącznik 1. Omówienie wyłączeń) przeprowadzona analiza wpływu przedmiotowego (por. rozdział 3.4.2) obejmuje:

- Przeprowadzenie testu przedmiotowego (lub obszarowego) wpływu.
- Powiązanie zidentyfikowanych obszarów wpływu z mechanizmami społeczno-gospodarczymi.
- Zestawienie bilansu dochodów i wydatków w ramach wpływu na SFP i powiązanie go z oddziaływaniem w innych obszarach wpływu (por. rozdział 3.2.4).

²³ Wybór właściwego kierunku oddziaływania zależy od odpowiedzi na to pytanie. Jeśli odpowiedź jest pozytywna to oznacza, że oddziaływanie skutkuje zaangażowaniem zasobów własnych. Interpretuje się to jako oddziaływanie negatywne. A skutek przeciwny w postaci przysporzenia wskazuje, że oddziaływanie ma kierunek pozytywny.

Oddziaływanie o kierunku neutralnym występuje, gdy kierunki oddziaływań się równoważą. Niejednoznaczny kierunek, to taki, gdy oddziaływań jest więcej i nie są jednokierunkowe. Mogą wówczas przyjmować różne kierunki w różnych przedziałach czasowych.

²⁴ Stworzona 6-stopniowa skala posługuje się wiedzą o skali działalności lub majątności/zasobności poszczególnych grup podmiotów tak, aby można było ustalić na jej podstawie, jaki ułamek zasobów musi być zaangażowany lub jak duże/male przysporzenie w stosunku do aktywów/majątku dane podmioty mogą uzyskać w ramach oddziaływania o kierunku pozytywnym, np. w formie dotacji.

W SOPU mowa jest o skali korzyści i strat w przekroju przedmiotowym. Dlatego propozycja przeprowadzenia oceny wartościującej dla siły oddziaływania ma stanowić próbę poprawnej metodycznej odpowiedzi na pytanie o tę skalę przy ograniczonej dostępności danych empirycznych.



- identyfikację kluczowych kosztów i korzyści związanych z funkcjonowaniem ustawy na podstawie wyników ilościowych badania ankietowego (powiązane z analizą uciążliwości Ustawy Zmieniającej – por. rozdział 3.2.7).

Dopełnieniem analizy wpływu obszarowego są tzw. mapy wpływu obszarowego, wykreślone dla każdego z nazwanych obszarów. Charakterystyki te wykonano na etapie analizy wstępnej i zostały przedstawione w rozdziale 2.2.3.

Z perspektywy formularza *ex post* (por. Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*) wyniki analizy wpływu przedmiotowego zamieszczono w punkcie 4. zatytułowanym „Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy”.

3.2.4. Bilans kosztów i korzyści funkcjonowania regulacji

Analizę porównawczą prognozy dochodów i wydatków budżetowych z jej realizacją w okresie 3 lat zawiera Załącznik 3. Arkusz oceny wpływu na sektor finansów publicznych. Wynik analizy przyjął postać analizy odchyleń in minus lub in plus względem prognozy kosztów i korzyści funkcjonowania regulacji względem OSR *ex ante* (por. rozdział 3.4.3).

Pamiętać jednak należy, że SFP jako obszar jest wydzielony z tworzenia wspólnego obszaru wpływu analizowanej regulacji. Wydzielenie wynika ze szczególnego charakteru oddziaływania na podmioty funkcjonujące w tym obszarze. Oddziaływania te mają postać kwot, których kalkulacja odbiega od metodyki szacowania kwot kosztów i korzyści społecznych, przy użyciu AKK²⁵.

W unijnej i polskiej praktyce regulacyjnej koszty regulacyjne – zwane również obciążeniami – kwantyfikuje się przy pomocy Modelu Kosztu Standardowego. Ponieważ metodyka ta różni się od AKK, to wyniki pomiaru obciążeń regulacyjnych *ex ante* przedstawia się oddzielnie w punkcie 8. formularza OSR *ex ante*. Ocena *ex post* uciążliwości regulacyjnej przypisana jest do punktu 7. formularza OSR *ex post*.

3.2.5. Analiza wskaźnikowa

Dopełnieniem analizy wpływu jest analiza wskaźnikowa, której wyniki należy zaprezentować w punkcie 5. formularza *ex post*. Do realizacji tego zadania wykorzystano 20 mierników, charakteryzujących postęp społeczny, wynikający z dyfuzji technologii szerokopasmowego internetu w Polsce (por. Załącznik 4. Ocena *ex post* wartości mierników według 12 pkt. OSR *ex ante* oraz rozdział 3.4.4).

W celu dokonania oceny osiągnięcia celów pośrednich poprzez regulację w skali makro przeprowadzono analizę wskaźnikową, opierającą się na 20 zdefiniowanych miernikach, przedstawionych w pkt. 12 OSR *ex ante*. Wyznaczone wartości zmian względnych służą do oceny rezultatów regulacji na koniec roku 2022.

3.2.6. Analiza prawna skutków regulacji

Ustawa Zmieniająca weszła w życie 25 października 2019 roku, więc niespełna 4 lata temu, co sprawia, że horyzont badania i oceny skutków jej funkcjonowania jest ograniczony do efektów, które wystąpiły w tym okresie, z zastrzeżeniem dokonanych wyłączeń w odniesieniu do horyzontu czasowego (por. Załącznik 1. Omówienie wyłączeń metodycznych). Kolejnym aspektem jest to, że ocena *ex post* dotyczy problematyki interwencji legislacyjnej celem ułatwienia inwestycji telekomunikacyjnych jednak na

²⁵ Wprowadzenie do analizy wpływu *ex post* kategorii kosztów i korzyści związanych z funkcjonowaniem ustawy powoduje, że wkraczamy w domenę ekonomii instytucjonalnej. Teoria ta przez pryzmat tzw. ułomności rynkowych i prawnych ujawnia manifestację kosztów (takich jak np. koszty dostosowawcze lub inne regulacyjne) lub korzyści (na przykład w formie dotacji lub subwencji). Występują one w relacjach pomiędzy podmiotami rynku/ów i państwem, zarówno po stronie popytowej jak i podaźowej.



inwestycje telekomunikacyjne na przestrzeni ostatnich lat miały wpływ zasadniczo czynniki poza legislacyjne, w tym:

- pandemia COVID – wymuszająca funkcjonowanie sieci bez przerw m.in. na potrzeby zdalnej nauki lub pracy;
- wojna na Ukrainie i związany z nią stan niepewności, przekładający się na skłonność angażowania kapitału w obszarach infrastrukturalnych lub przerwanie łańcuch dostaw urządzeń telekomunikacyjnych oraz materiałów budowlanych.

Zastosowana ocena *ex ante* Ustawy Zmieniającej, nie odpowiada na szereg pytań dotyczących zastosowanych w ustawie rozwiązań prawnych, bowiem projekt ustawy doznał istotnych zmian już na etapie prac sejmowych. W ostatecznym kształcie ustawy nie znalazły się pewne rozwiązania względem projektu jak również dopisano inne elementy niepodlegające ocenie w OSR *ex ante*.

Dodatkowo, wykorzystana w ocenie *ex ante* metodyka skupia się zasadniczo na elementach polityki unijnej oraz szeregu polityk unijnych, których nie można przeliczyć lub wyrazić w formie pieniężnej bądź też dostosować jakichkolwiek mierników ilościowych.

Analiza dokumentów OSR *ex ante* (wobec projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania wsparcia ze środków Funduszu Szerokopasmowego) skierowanych do prac sejmowych wskazuje, że autorzy starali się uwzględnić szerokie spektrum ryzyk zachowując przy tym właściwy poziom tekstu przepisu prawa, który unika nadmiernego uproszczenia. Brak jednak uwzględnienia w dokumentach OSR *ex ante* mierników ilościowych i zastosowanej metody oparcia się na dokumentacji strategicznej poziomu Unijnego nie pozwala na obecnym etapie ustalić, czy podejmowane działania zrównoważyły korzyści lub koszty związane z podejmowaną interwencją regulacyjną. Podniesiona powyżej kwestia miała również wpływ na zastosowaną w niniejszym raporcie metodykę oceny rezultatów w ramach niniejszego badania oraz skoncentrowanie się na metodzie ankietowej badania.

Zakładany zakres reformy procesów inwestycyjno-budowlanych w branży telekomunikacyjnej zmierzał do wprowadzenia w obszarze regulacji Megaustawy instrumentów zapewniających przezwyciężenie barier administracyjno-prawnych oraz kosztowych, utrudniających, lub w pewnych obszarach wręcz uniemożliwiających budowę nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych, w tym 5G.

Zidentyfikowane bariery administracyjno-prawne, opisane w dokumencie OSR *ex ante*, zawiera tabela poniżej (por. Tabela 3-1. Bariery związane z rozwojem szerokopasmowego internetu zidentyfikowane w uzasadnieniu ustawy).

Tabela 3-1. Bariery związane z rozwojem szerokopasmowego internetu zidentyfikowane w uzasadnieniu ustawy

L.p.	Kategoria bariery	Opis bariery
1	Kosztowa	Wysokie opłaty za zajęcie pasa drogowego na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowią barierę dla inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną.
2	Administracyjna	Skomplikowany i czasochłonny proces administracyjny w sprawach budowlanych związanych z infrastrukturą telekomunikacyjną powoduje opóźnienia w realizacji projektów.
3	Administracyjna	Utrudnienia w dostępie do infrastruktury technicznej operatorów sieci oraz do nieruchomości dla celów telekomunikacyjnych tworzą przeszkody w rozbudowie sieci telekomunikacyjnych.
4	Administracyjna	Obecność zakazów i ograniczeń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP) utrudnia lokalizację inwestycji telekomunikacyjnych, co wpływa negatywnie na rozwój sieci.
5	Kosztowa	Wysokie opłaty za dostęp do gruntów leśnych oraz trudności w zawieraniu umów w tym zakresie stanowią barierę finansową dla inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

L.p.	Kategoria bariery	Opis bariery
6	Administracyjna	Istniejące zakazy i ograniczenia dotyczące infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach uzdrowisk, parków narodowych i rezerwatów przyrody ograniczają możliwość rozbudowy sieci.
7	Administracyjna	Wątpliwości związane z określeniem miejsc dostępnych dla ludności w kontekście norm dotyczących promieniowania elektromagnetycznego tworzą barierę w procesie lokalizacji stacji bazowych.
8	Administracyjna	Braki w regulacjach dotyczących elektronizacji procesów przekazywania pomiarów i zgłoszeń instalacji emitujących pole elektromagnetyczne stanowią przeszkodę w efektywnym zarządzaniu.
9	Administracyjna	Długotrwałe procedury zgłaszania instalacji emitujących pole elektromagnetyczne mogą opóźniać rozbudowę sieci i wprowadzać dodatkowe opóźnienia w realizacji inwestycji.
10	Administracyjna	Trudności w uzyskaniu dostępu do infrastruktury drogowej, kolejowej i innych, na potrzeby instalacji linii telekomunikacyjnych, utrudniają rozwój sieci w odpowiednich lokalizacjach.
11	Kosztowa	Konieczność płacenia za dostęp do infrastruktury komunalnej i ulicznej w celu zainstalowania urządzeń radiowych tworzy dodatkowe koszty i utrudnia ekspansję usług telekomunikacyjnych.
12	Administracyjna	Nieprawidłowa realizacja obowiązku wyposażania budynków w instalacje telekomunikacyjne zgodnie z przepisami stanowi przeszkodę w zapewnieniu dostępu do sieci w odpowiednich lokalizacjach.
13	Kosztowa	Wysokie opłaty za wpisy do księgi wieczystej służebności przesyłu oraz roszczeń z umów tworzą finansowe bariery dla inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną.
14	Administracyjna	Brak podstaw prawnych umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego preferencyjne warunki inwestycyjne utrudnia tworzenie korzystnego otoczenia dla inwestycji w telekomunikację.
15	Administracyjna	Brak efektywnych mechanizmów koordynacji inwestycji, w których wykorzystywany jest pas drogowy, utrudnia harmonizację działań i prowadzi do opóźnień w realizacji projektów telekomunikacyjnych.
16	Kosztowa	Możliwość dublowania infrastruktury telekomunikacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego tworzy konkurencję na rynku, ale może wprowadzać chaos i nieefektywność.
17	Administracyjna	Brak przepisów umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego udzielanie dotacji na przyłącza telekomunikacyjne NGA utrudnia wsparcie finansowe dla rozwoju sieci.

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiona powyżej tabela ukazuje zestawienie dodatkowych barier w rozwijaniu szerokopasmowego internetu, zidentyfikowanych w OSR *ex ante* do Ustawy Zmieniającej. Te przeszkody wskazują na obszary, w których istnieją wyzwania i ograniczenia dla inwestycji oraz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Adresowanie tych problemów wymagało w ocenie ustawodawcy odpowiednich zmian przepisów prawa mających na celu wspieranie rozbudowy sieci szerokopasmowej w Polsce.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że Ustawa Zmieniająca, która weszła w życie w wyniku procesu legislacyjnego, nie została przyjęta w dokładnie takiej samej wersji, jak projekt Ustawy Zmieniającej wniesiony na ręce Marszałka Sejmu, stanowiący druk sejmowy nr 3484 z dnia 27 maja 2019 roku. W wyniku działań podejmowanych w trakcie procesu legislacyjnego, doszło bowiem do szeregu zmian względem przedstawionych Sejmowi propozycji prawnych.

W związku z tym niektóre rozwiązania prawne zawarte w Ocenie Skutków Regulacji z dnia 11 maja 2019 roku nie znalazły odzwierciedlenia w końcowym brzmieniu ustawy. W konsekwencji, analitycy korzystający z Oceny Skutków Regulacji w wersji z dnia 11 maja 2019 roku powinni być świadomi, że zawarte w niej analizy, wnioski i przewidywania nie w pełni odnoszą się do ostatecznych przepisów ustawy w jej końcowym brzmieniu.

Niniejsze zastrzeżenie ma na celu zwrócenie uwagi na to, że zmiany wprowadzone w procesie legislacyjnym mogą przynieść rezultaty odmienne od tych pierwotnie przedstawionych i ujawnionych w Ocenie Skutków Regulacji *ex ante* z dnia 11 maja 2019 roku.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

W tekście Ustawy Zmieniającej nie uwzględniono następujących elementów występujących w projekcie przedłożonym do Sejmu:

1. dodatkowego desygnatu w projektowanej definicji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu w postaci punktu dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu;
2. nowej definicji punktu dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu;
3. nowej definicji publicznej infrastruktury technicznej;
4. zaprojektowanych przepisów 17a-17l wprowadzających obowiązek zapewnienia dostępu do publicznej infrastruktury technicznej przez jednostki samorządu terytorialnego, państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne przedsiębiorcom telekomunikacyjnym w celu umożliwienia umieszczenia w niej lub na niej punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu;
5. w treści projektowanego przepisu art. 33, po ust. 2 nie dodano ust. 2a Megaustawy, który miał włączyć możliwość nieodpłatnego umieszczenia punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu na nieruchomościach, stanowiących obszar kolejowy, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 roku poz. 710 i 730);
6. w treści projektowanego art. 39a UDP, stworzenia możliwości instalowania punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu w pasach drogowych dróg publicznych, a także zasad podejmowania takich instalacji.

Jednocześnie, niektóre zmiany (względem projektu wg druku nr 3484) wprowadzono na etapie uchwalania tekstu przez Sejm. Obejmują one m.in. zmiany w obowiązującym wówczas brzmieniu, obejmujące:

1. art. 3 pkt 5 – rozszerzenie definicji tymczasowego obiektu budowlanego o dodatkowy desygnat w postaci przenośnych wolnostojących masztów antenowych;

Uzasadnieniem wprowadzonej zmiany była konieczność zapewnienia łączności mobilnej podczas wydarzeń o charakterze masowym. Celem rozmieszczenia takich obiektów jest zawsze zapewnienie prawidłowej łączności na ograniczonym obszarze, na którym przez pewien, przewidywalny, krótki okres przebywać będzie szczególnie dużo ludzi. Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa.

2. art. 29 ust. 2 pkt 15 – zwolnienia dla instalowania stanowiących lub niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, na obiektach budowlanych;

Wskazana zmiana miała na celu usunięcie rozbieżności interpretacyjnych pojawiającej się w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej, jak również orzecznictwie sądów administracyjnych, w zakresie kwalifikowania inwestycji polegających na instalowaniu antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych jako wymagających uzyskania pozwolenia na budowę. Organy administracji publicznej często wymagały także pozwolenia na budowę nawet dla prac polegających jedynie na wymianie pojedynczych elementów tych urządzeń, co sprzeczne było z celem przepisu. Wprowadzona zmiana miała zatem charakter porządkujący i doprecyzowujący obowiązujące przepisy.

3. Wprowadzenie obowiązku dołączania do dokumentacji przedkładanej organowi administracji architektoniczno-budowlanej, w sprawach dotyczących instalacji radiokomunikacyjnych, oświadczenia projektanta, posiadającego uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 2 lub 4 lit. a, że instalacja radiokomunikacyjna nie spełnia warunków, o których mowa



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



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

W konsekwencji opisanej wyżej zmiany nałożono na inwestorów obowiązek dołączania dodatkowego dokumentu w przypadku ubiegania się o pozwolenie na budowę, dotyczące instalacji radiokomunikacyjnych. Uwzględniono fakt, że projektanci inwestycji telekomunikacyjnych mający uprawnienia do projektowania w specjalności konstrukcyjno-budowlanej lub instalacyjnej w zakresie sieci i urządzeń telekomunikacyjnych, posiadają najlepszą wiedzę o charakterze danego zamierzenia inwestycyjnego oraz potrafią ją zestawić z obowiązującymi przepisami środowiskowymi, których znajomość również należy do ich zawodowych obowiązków, a jednocześnie odpowiadają dyscyplinarnie przed właściwymi organami samorządu zawodowego. Zgodnie z wprowadzoną zmianą, to oni zobligowani zostali do potwierdzenia, że dane przedsięwzięcie nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Na gruncie wówczas obowiązujących regulacji prawnych, rozwiązanie to uzasadnione było potrzebą ułatwienia organom administracji architektoniczno-budowlanej prowadzenie postępowań związanych z instalacjami radiokomunikacyjnymi, a w konsekwencji zagwarantowania większej kontroli nad całym procesem.

4. Nałożenie na organy administracji architektoniczno-budowlanej obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wszczęciu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dotyczącego realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jak również informowania o wymienionych wyżej postępowaniach w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze właściwości tego organu;

Zgodnie z dodanym przepisem art. 34a UPb organy administracji architektoniczno-budowlanej zobligowane zostały, aby podawać do publicznej wiadomości informację o toczących się postępowaniach budowlanych dotyczących inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Wprowadzona regulacja miała na celu zwiększenie dostępu obywateli do informacji o planowanych inwestycjach telekomunikacyjnych, a w konsekwencji zapewnić ich transparentność. Warto odnotować, że dodany przepis art. 34a UPb statuuje istotny obowiązek informacyjny, stanowiący element kontroli społecznej, mający spowodować także wzmocnienie trwałości decyzji administracyjnych, w związku z zapewnieniem transparentności procesu inwestycyjnego i upublicznieniem informacji o prowadzonych postępowaniach.

Uwzględniając powyższe ograniczenia, analiza prawna skutków regulacji została przeprowadzona w czterech krokach:

- W pierwszym kroku przeanalizowano czynniki nadzwyczajne, nieuwzględnione na etapie projektowania regulacji (por. rozdział 4.1.1).
- W drugim kroku omówiono najistotniejsze w ocenie autorów zmiany wprowadzone Ustawą Zmieniającą zgodnie z kolejnością zmienianych aktów (por. rozdział 4.1.2). Poszczególne ustawy scharakteryzowano także pod kątem:
 - oddziaływań podmiotowych,
 - skojarzonymi pożądanymi efektami PE,
 - skojarzonymi z PE mechanizmami gospodarczo-społecznymi (ekonomiczna lub legislacyjna siła sprawcza wg kategoryzacji KE).
- Następnie w tym samym rozdziale przeprowadzono analizę wpływu poszczególnych rozwiązań wprowadzonych Ustawą Zmieniającą, omawiając:
 - poszczególne rozwiązania wprowadzone Ustawą Zmieniającą,



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



- dodane, zmienione lub uchylone przepisy wskutek wejścia w życie,
 - cel wprowadzonej regulacji,
 - opis ewentualnej późniejszej zmiany przepisów,
 - ocenę realizację celu wprowadzonego rozwiązania.
- Analizę prawną podsumowano komentarzem w najistotniejszych aspektach podlegających badaniu (por. rozdział 4.1.3).

3.2.7. Analiza uciążliwości regulacyjnej

Ponieważ identyfikacja obowiązków informacyjnych stanowi odrębne zadanie analityczne, aby móc je wykonać przygotowano specjalny instrument analityczny. Przy jego pomocy przeprowadzono mapowanie obowiązków informacyjnych zgodnie z metodyką Modelu Kosztu Standardowego (por. Załącznik 6. Instrument do mapowania zmian w Obowiązках Informacyjnych (OI) – inwentaryzacja zmian względem stanu sprzed nowelizacji oraz rozdział 4.2). Pytania identyfikujące przepływ informacji w określonym trybie pomiędzy adresatami regulacji służą do znalezienia tych obowiązków informacyjnych, które wynikają wprost z przepisów ustawowych. Ten aspekt regulacji jest obligatoryjnie oceniany w celu kontroli uciążliwości regulacyjnej tworzonych przepisów.

W unijnej i polskiej praktyce regulacyjnej koszty regulacyjne – zwane również obciążeniami – kwantyfikuje się przy pomocy Modelu Kosztu Standardowego. Ponieważ metodyka ta różni się od AKK, to wyniki pomiaru obciążeń regulacyjnych *ex ante* przedstawia się oddzielnie w punkcie 8. formularza OSR *ex ante*. Ocena *ex post* uciążliwości regulacyjnej przypisana jest do punktu 7. formularza OSR *ex post*.

W punkcie 7. formularza OSR *ex post* (por. Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*) dokonano oceny zidentyfikowanych OI pod kątem ich uciążliwości dla adresatów regulacji. Wynik tej oceny ma postać rekomendacji wyboru jednego z sześciu zalecanych sposobów redukcji obciążeń regulacyjnych. W tym celu posłużono się wynikami identyfikacji obowiązków informacyjnych mających swoje źródło w jednolitym tekście znowelizowanej Megaustawy, która oprócz pierwotnych obowiązków informacyjnych (dalej „OI”) zawiera te, które wynikają z Ustawy Zmieniającej.

3.3. Wyniki badań ankietowych

W trakcie badania trwającego 30 dni uzyskano ogółem 975 pełnych odpowiedzi na 8 typów ankiet, skonfigurowanych z pytań dobranych tematycznie do siedmiu grup respondentów.

Z uwagi na potrzebę sformułowania dwóch rodzajów pytań, mających na celu pozyskanie ogólnej opinii oraz poglądu ujętego w postać liczbową, całość zbioru pytań podzielono na dwa podzbiory, których analiza przebiegała inaczej.

Zaprojektowano do tego celu algorytm analityczny, który prezentuje poniższy schemat (por. Rysunek 3-2. Schemat wykorzystania odpowiedzi na pytania ankietowe do weryfikacji hipotez roboczych)²⁶.

²⁶ Wykonywanie algorytmu badawczego składało się z następujących czynności:

- skojarzenia zagregowanych odpowiedzi na dane pytanie z przypisanym pytaniu kodem numerycznym uchwalonego instrumentu legislacyjnego, np. PE 3.1.9.1;
- przypisania indywidualnych wyników każdemu z celów operacyjnych poprzez odpowiednie zgrupowanie odpowiedzi;
- rozdzielenia na dwa podzbiory wyników indywidualnych ze względu na charakter pozyskanej informacji zwrotnej – na odpowiedzi w formie opinii słownej i w postaci danych ilościowych wymagających przetworzenia;
- przetworzenia statystyki odpowiedzi słownych oraz danych liczbowych do postaci pary parametrów ilościowych przy pomocy których zaprojektowana formuła weryfikacyjna wskazywała czy uzyskana odpowiedź kwalifikuje się jako podstawa do przyjęcia lub odrzucenia danej hipotezy roboczej;



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa

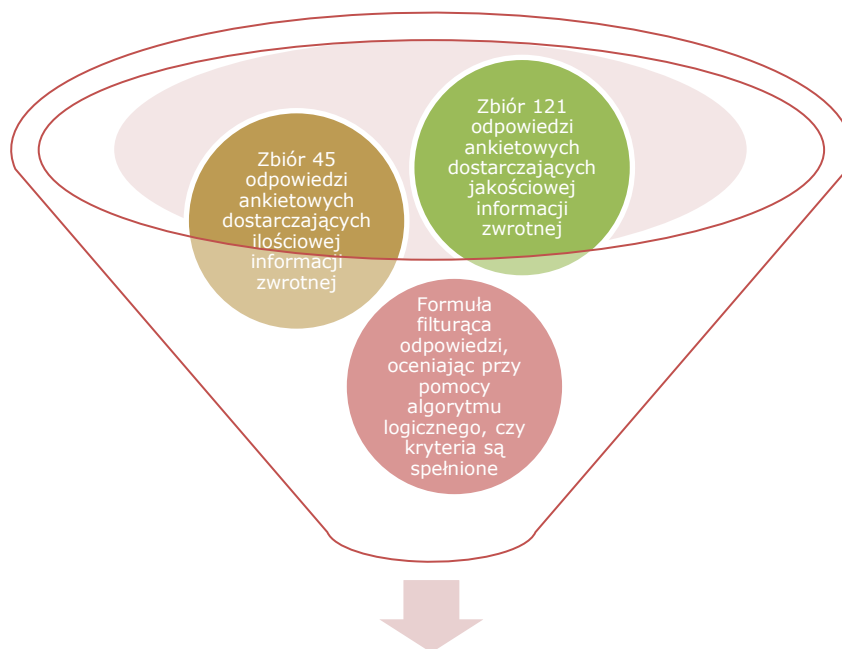


Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-2. Schemat wykorzystania odpowiedzi na pytania ankietowe do weryfikacji hipotez roboczych



Wynik oceny czy indywidualna odpowiedź prowadzi do przyjęcia H1 lub odrzucenia H2: średnia zagregowanych wyników przypisanych 3 celom operacyjnym kończy proces ewaluacyjny

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej zaprezentowano wyniki badania w rozbiciu na 8 rodzajów ankiet, w ramach których wypowiadały się poszczególne grupy respondentów. W przypadku, gdy respondent był pojedynczy, pokazujemy jego opinię na tle opinii innego respondenta z tej samej grupy.

Załączony do raportu arkusz kalkulacyjny (por. Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz analiza) umożliwia analizę odpowiedzi, także w ujęciu ich pogrupowania według PE. Służy to zobrazowaniu w jak różny sposób konkretna kwestia była odbierana i oceniana w zależności od tego, gdzie dany respondent się znajduje jako wykonawca uchwalonych przepisów.

- wykonania właściwego testu weryfikacyjnego hipotezy przy pomocy formuły weryfikującej spełnienie kryteriów przyjmujących lub odrzucających hipotezę lub też generującej wynik uniemożliwiający dokonanie przyjęcia lub odrzucenia hipotezy;
- wykonania agregacji wyników przypisanych trzem celom operacyjnym w celu stwierdzenia w jakim stopniu zostały one osiągnięte w percepcji respondentów, co wyraża się przyjęciem lub odrzuceniem właściwej hipotezy.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

3.3.1. Minister właściwy ds. informatyzacji oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Tabela 3-2. Porównanie wyników ankiety dla ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz Prezesa UKE

Pytanie	Minister właściwy ds. informatyzacji	Prezes UKE
9. Która ze zmian przepisów określonych nowelizacją *ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usługi i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1815) *, wymienionych w poniższym zestawieniu przyczyniła się w Państwa ocenie do przyspieszenia postępowań przed Prezesem UKE w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej oraz dostępu do nieruchomości, w tym do budynków, w celu zapewnienia telekomunikacji? (odpowieź w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak przyspieszenia, 5 – wysokie przyspieszenie)		
A. zmiana formy współpracy przy wydawaniu decyzji przez Prezesa UKE pomiędzy Prezesem UKE a Prezesem URE i Prezesem UTK w zakresie dotyczącym finansowych warunków współpracy, określanych w decyzjach odnoszących się do infrastruktury technicznej	1	4
B. dookreślenie elementów wniosku o wydanie decyzji w zakresie uzyskiwania dostępu do nieruchomości	1	5
C. dookreślenie elementów wniosku o wydanie decyzji w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej	1	5
D. doprecyzowanie przepisów w miejscach, w których mogły budzić wątpliwości interpretacyjne (jak np. brak odesłania do sposobu liczenia opłaty z tytułu dostępu do infrastruktury technicznej podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej)	1	5
E. doprecyzowanie zakresu wymaganych dokumentów z przeprowadzonych negocjacji pomiędzy zobowiązanym do zapewnienia dostępu i uprawnionym do dostępu	1	5
10. Która ze zmian przepisów określonych nowelizacją ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usługi i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1815), wymienionych poniżej przyczyniła się w Państwa ocenie do ułatwienia w uzyskiwaniu dostępu do nieruchomości, w tym do budynków w celu zapewnienia telekomunikacji w porównaniu ze stanem sprzed nowelizacji? (Można zaznaczyć obydwie odpowiedzi)		
A. sprecyzowanie, że instalacja telekomunikacyjna budynku, w którą inwestor musi wyposażyć określone kategorie budynków na etapie ich realizacji, ma stanowić część składową nieruchomości	Tak	Tak
B. nadanie brzmienia, z którego wynika, że katalog świadczeń dostępowych w art. 30 1 ustawy jest katalogiem zamkniętym	-	Tak
11. Czy wzrosło zainteresowanie dostępem do infrastruktury technicznej, w tym liczba wniosków o dostęp do infrastruktury technicznej, celem wydania przez Prezesa UKE decyzji dostępowych w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?	Trudno powiedzieć	Tak
12. Jeśli tak, to proszę podać o ile % średniorocznie?	-	100%
13. Czy wzrosła liczba decyzji w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej wydanych przez Prezesa UKE w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?	Trudno powiedzieć	Tak
14. Jeśli tak, to proszę podać o ile % średniorocznie?	-	40%
15. Czy uległ skróceniu czas związany z prowadzeniem postępowania administracyjnego przed Prezesem UKE związany z zapewnieniem dostępu do nieruchomości?	Trudno powiedzieć	Nie
17. Czy uległ skróceniu czas związany z prowadzeniem postępowania przed Prezesem UKE związany z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej?	Trudno powiedzieć	Nie
19. Czy uległ skróceniu czas związany z uzyskaniem stanowiska regulatorów sektorowych tj. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?	Trudno powiedzieć	Nie
21. Czy w Państwa opinii kompetencja do zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej spowodowała przyspieszenie postępowań przed Prezesem UKE w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej?	Trudno powiedzieć	Nie
22. Czy w Państwa opinii umożliwienie Prezesowi UKE zawierania z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi tzw. umów zasięgowych, dotyczących zwiększenia jakości zasięgu usług mobilnych na obszarach trudnych geograficznie, umożliwiło przyspieszenie równomiernego rozwoju nowoczesnych sieci łączności elektronicznej na obszarze kraju?	Trudno powiedzieć	Nie

Źródło: opracowanie własne.

Większość odpowiedzi udzielonych przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (Ministerstwo Cyfryzacji) była neutralna. Może to wynikać z braku bezpośredniego zaangażowania ankietowanego podmiotu w proces stosowania przepisów, którego skutki stanowiły przedmiot badania, a także z bezstronnego podejścia do przepisów, których był autorem.

Warto mieć jednak świadomość, że udzielanie neutralnych odpowiedzi może wpływać zubożająco na uzyskane w badaniu oceny, zwłaszcza gdy ocena opiera się na kryteriach kwantyfikujących odpowiedzi. Ta uwaga metodyczna odnosi się do wszystkich kategorii respondentów bez wyjątku.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

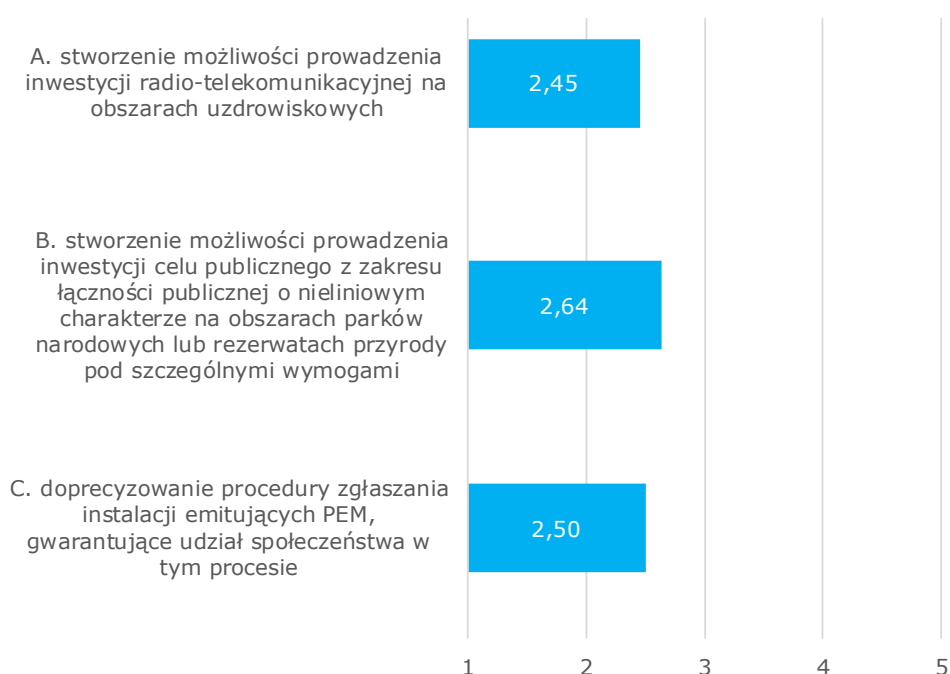
Prezes UKE odniósł się pozytywnie do kwestii przyspieszenia prowadzonych przez niego postępowań w wyniku nowelizacji. Brak przyspieszenia notowany jest natomiast w przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego związanego z zapewnieniem dostępu do nieruchomości i do infrastruktury technicznej. Nie uległ też skróceniu czas związany z uzyskaniem stanowiska regulatorów sektorowych, tj. Prezesa URE oraz Prezesa UTK w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji.

3.3.2. Środowisko i zdrowie

W ramach tej grupy odpowiedzi udzieliły następujące podmioty:

- Minister właściwy do spraw środowiska.
- Minister właściwy do spraw zdrowia.
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (3 odpowiedzi).
- Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska (16 odpowiedzi).

Rysunek 3-3. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny (PE 1.1.1) według podmiotów z grupy ochrony zdrowia oraz środowiska (N=21)



Wynik liczbowy to średnia arytmetyczna ocen punktowych wg skali pięciostopniowej.

Pytanie: Która ze zmian przepisów określonych nowelizacją ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1815), wymienionych w poniższym zestawieniu przyczyniła się w Państwa ocenie do usprawnienia procesu inwestycyjnego? (w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak usprawnienia, 5 – wysokie usprawnienie)

Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



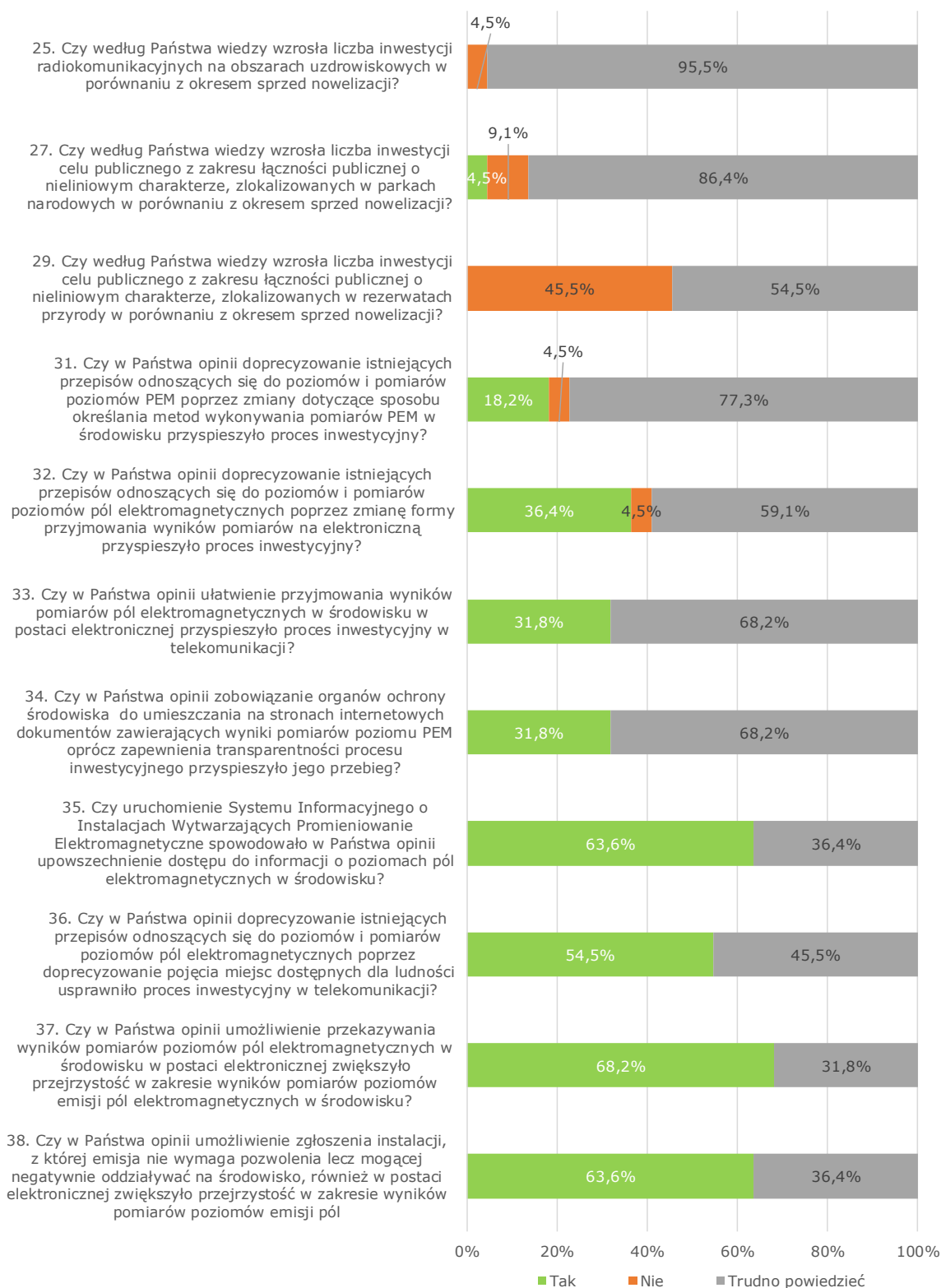
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rysunek 3-4. Ocena wartościująca aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy ochrony zdrowia oraz środowiska (N=22)



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Minister właściwy do spraw środowiska zadeklarował, że Ustawa Zmieniająca zwiększyła liczbę inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze, zlokalizowanych w parkach narodowych w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji o 20%.

Komentując powyższe wyniki należy zwrócić uwagę, że jakkolwiek Ustawa Zmieniająca ułatwiła realizację radiowych inwestycji telekomunikacyjnych w parkach narodowych i rezerwach przyrody, to jednak zakres stosowania tych przepisów w percepcji respondentów jest relatywnie wąski. Konkluzja ta nie budzi zdziwienia, gdyż możliwość realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze na obszarach parków narodowych oraz rezerwatów przyrody stała się możliwa pod ściśle określonymi warunkami. Wprowadzone rozwiązania przybrały formę wyjątku od generalnej zasady, umożliwiając uzyskanie zezwolenia właściwego organu na odstępstwa od zakazów obowiązujących na terenie odpowiednio parku narodowego i rezerwatu przyrody. Zezwolenie może zostać wydane dla inwestycji służącej zapewnieniu telekomunikacji na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej. Zakres zastosowania prezentowanej regulacji jest zatem niewielki, co jest zgodne z założeniami projektodawców. Jednocześnie z badań ankietowych wynika niewielka świadomość respondentów w analizowanym zakresie. W przypadku inwestycji realizowanych na terenach uzdrowiskowych wyniki ankiety także wskazują na niewielką świadomość uczestników w zakresie oceny rzeczywistych skutków wprowadzonych rozwiązań, co – jak można przypuszczać – wynika z braku wiedzy w badanym zakresie, wynikającej z braku zaangażowania w proces inwestycyjny w badanych obszarach.

Aspekty, na które zdecydowanie warto zwrócić uwagę to jednoznacznie pozytywne oceny rozwiązań zwiększających transparentność procesu inwestycyjnego w zakresie oddziaływania pól elektromagnetycznych.

SI2PEM jest istotnym komponentem wprowadzenia zmian w ramach przepisów prawnych. Ten system stanowi publiczną bazę danych, którą zarządza Minister Cyfryzacji, a która zawiera kluczowe informacje dotyczące pola elektromagnetycznego (PEM) w środowisku. Inicjatywa ta jest wynikiem współpracy między Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym a urzędem obsługującym ministra właściwego ds. informatyzacji (wówczas KPRM), oraz została sfinansowana w ramach POPC, i ma na celu udostępnienie ważnych danych obywatelom i instytucjom.

Warto zauważyć imponujące statystyki odwiedzin strony [si2pem.gov.pl](https://www.ssi2pem.gov.pl). Od uruchomienia systemu SI2PEM, tj. 20 lipca 2021 roku przez 12 miesięcy stronę tę odwiedziło ponad 77 tysięcy użytkowników. SI2PEM umożliwia każdemu zainteresowanemu sprawdzenie poziomu PEM w prawie pół miliona różnych punktów pomiarowych na obszarze całego kraju. Do tej pory użytkownicy skorzystali z tej bazy danych, sprawdzając poziom PEM w swoim otoczeniu ponad 130 tysięcy razy, pobierając ponad 30 tysięcy raportów z pomiarów PEM. Ponadto, zgłoszenia dotyczące instalacji stacji bazowych telefonii komórkowej były sprawdzane przez użytkowników ponad 72 tysiące razy²⁷.

SI2PEM umożliwia obywatelom podejmowanie świadomych decyzji dotyczących ich otoczenia i zdrowia oraz wspomaga monitorowanie i regulację instalacji wytwarzających PEM, takich jak stacje bazowe telefonii komórkowej.

²⁷ <https://www.gov.pl/web/si2pem/ponad-milion-wejsc-na-si2pem-w-ciaгу-roku-a-ty-sprawdziles-juz-poziom-pem-w-swojej-okolicy>



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



3.3.3. Izby branżowe telekomunikacji

Rysunek 3-5. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8)

Wartości liczbowe reprezentują średnie arytmetyczne ocen wg skali pięciostopniowej.

Pytanie: Która ze zmian wynikających z wejścia w życie ustawy z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1815), wymienionych w poniższym zestawieniu, przyczyniła się w Państwa opinii do usprawnienia procesu inwestycyjnego? (w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak usprawnienia, 5 – wysokie usprawnienie).

Źródło: opracowanie własne.

W ramach tej grupy uzyskano odpowiedzi od wszystkich wymaganych podmiotów:

- Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji.
- Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej.
- Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

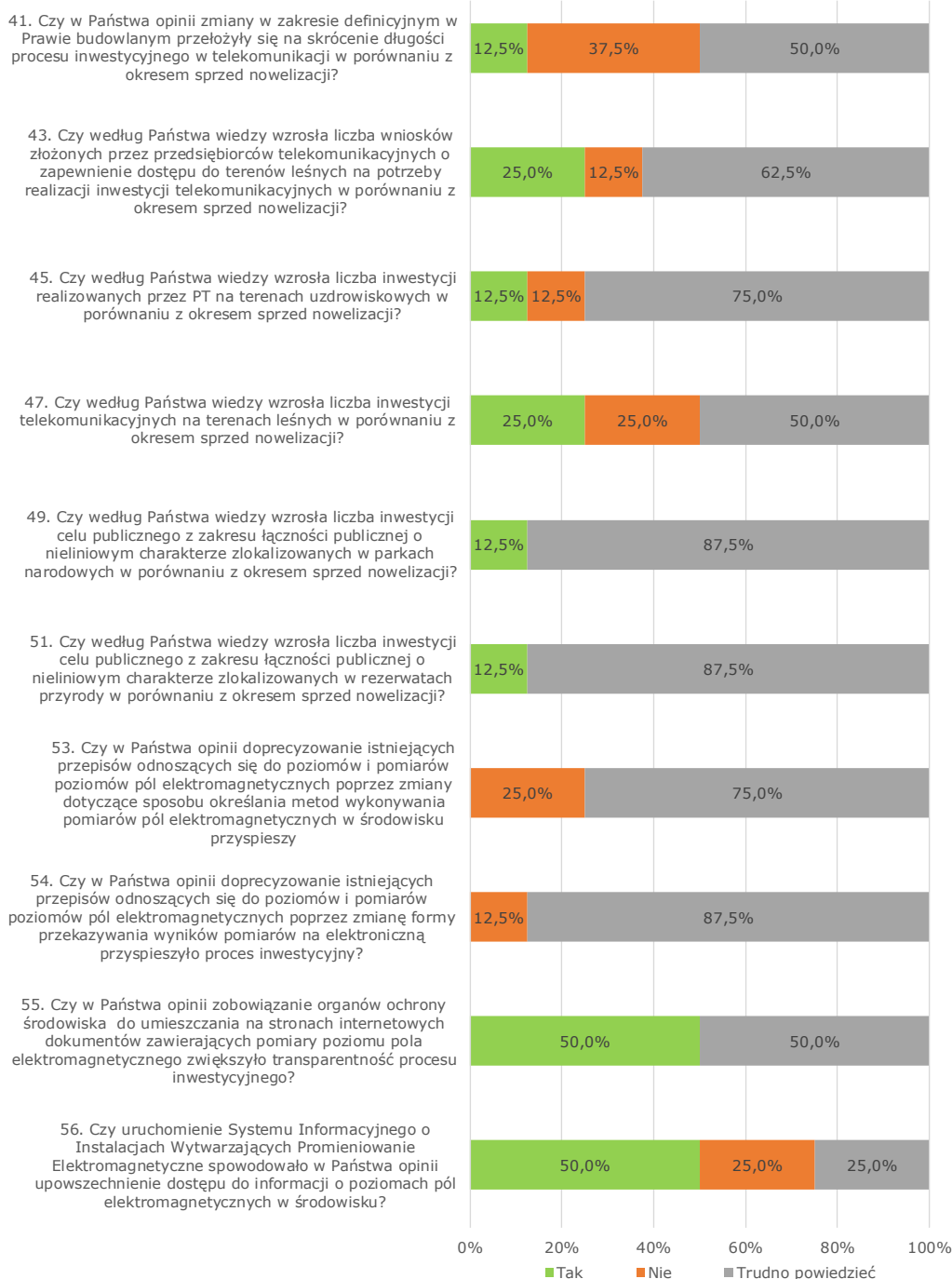
Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

- Polska Izba Komunikacji Elektronicznej.
- Polska Izba Radiodifuzji Cyfrowej.
- Stowarzyszenie e-Południe.
- Związek Pracodawców Mediów Elektronicznych i Telekomunikacji Mediakom.
- Związek Telewizji Kablowych w Polsce Izba Gospodarcza.

Rysunek 3-6. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji cz. 1 (N=8)



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Izby branżowe telekomunikacji, a tym samym pośrednio przedsiębiorcy telekomunikacyjni, spośród wprowadzonych zmian najwyżej ocenili pozytywny wpływ obniżenia opłat za zajęcie pasa drogowego. Niewątpliwie była to jedna z najistotniejszych zmian wprowadzonych Ustawą Zmieniającą. Aczkolwiek, jak wskazano również w innej części niniejszego raportu (por. rozdział 4.1.3.1), jej wpływ został istotnie ograniczony z uwagi na brak oddziaływania na decyzje wydane przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, co – jak można przypuszczać – było czynnikiem istotnym dla wysokości tej oceny.

Pozytywnie oceniono także doprecyzowanie pojęć w zakresie prawa budowlanego. To ważne działanie przyczyniające się do usprawnienia procesu inwestycyjnego, choć nie zawsze jest ono łatwo mierzalne.

Zmiany wprowadzone w obszarze prawa budowlanego, często mają charakter porządkujący i precyzujący, co przyniosło pozytywne efekty widoczne wśród uczestników procesu inwestycyjnego. Warto przypomnieć, że Ustawa Zmieniająca odegrała znaczącą rolę w eliminacji wątpliwości dotyczących stosowania przepisów. Dzięki temu inwestorzy oraz organy nadzoru budowlanego mogą mieć pewność, że budowa infrastruktury telekomunikacyjnej liniowej jest zgodna z aktualnym brzmieniem UPb.

Autorzy raportu dostrzegli jednak zarysowującą się nową linię orzeczniczą Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (opisaną w rozdziale 4.1.3) która dotyczy modernizacji instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych. Orzeczenia te przywołane w rozdziale 4.1.3 w niepokojący sposób odchodzą od przyjętego Ustawą Zmieniającą założenia dotyczącego liberalizacji wymogów administracyjnych dla takich prac. Zaproponowano również rekomendację odnoszącą się do tej kwestii w rozdziale 5.

Część respondentów wskazywała również na trudności w udzieleniu jednoznacznej odpowiedzi na pytanie nr 41²⁸. Wpływać na to mogą następujące czynniki. Po pierwsze, Izby nie posiadają dostępu do pełnych danych ilościowych dostarczanych przez swoich członków, co sprawia, że jest trudno ocenić rzeczywisty wpływ Ustawy Zmieniającej na tempo inwestycji. Taki komentarz część z izb wyraziła w korespondencji z wykonawcą opracowania. Po drugie, istnieje pewna niejednoznaczność w związku między wprowadzonymi zmianami a ewentualnym przyspieszeniem procesu inwestycyjnego wynikająca z innych zmian przepisów prawa. Warto podkreślić, że już kilka miesięcy po wprowadzeniu Ustawy Zmieniającej, przedsiębiorcy telekomunikacyjni otrzymali możliwość korzystania z rozwiązań zawartych w z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695 dalej „U Tarcza 2.0”). To, w tym kontekście, dokonano zmiany m.in. artykułu 30 ust. 5f i 5g UPb, który dotyczy budowy lub przebudowy wolnostojących masztów antenowych. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni otrzymali więc inne instrumenty prawne prowadzenia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji.

Pozytywnie oceniono zmiany odnoszące się bezpośrednio do obniżenia kosztów z różnych tytułów ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w związku z realizacją inwestycji, a to wprowadzenie stawki maksymalnej za dostęp do nieruchomości leśnych, czy też obniżenie opłat za wpis do księgi wieczystej m.in. służebności przesyłu.

Wyraźnie niżej ocenione zostały rozwiązania odnoszące się do doprecyzowania procedur związanych ze zgłaszaniem instalacji emitujących pola elektromagnetyczne, aczkolwiek wynik ten nie powinien dziwić zważywszy na fakt, że wskutek wprowadzonych zmian, właściciele instalacji obciążeni zostali nowymi obowiązkami, których nieterminowe wykonanie zagrożone zostało konsekwencjami prawnymi.

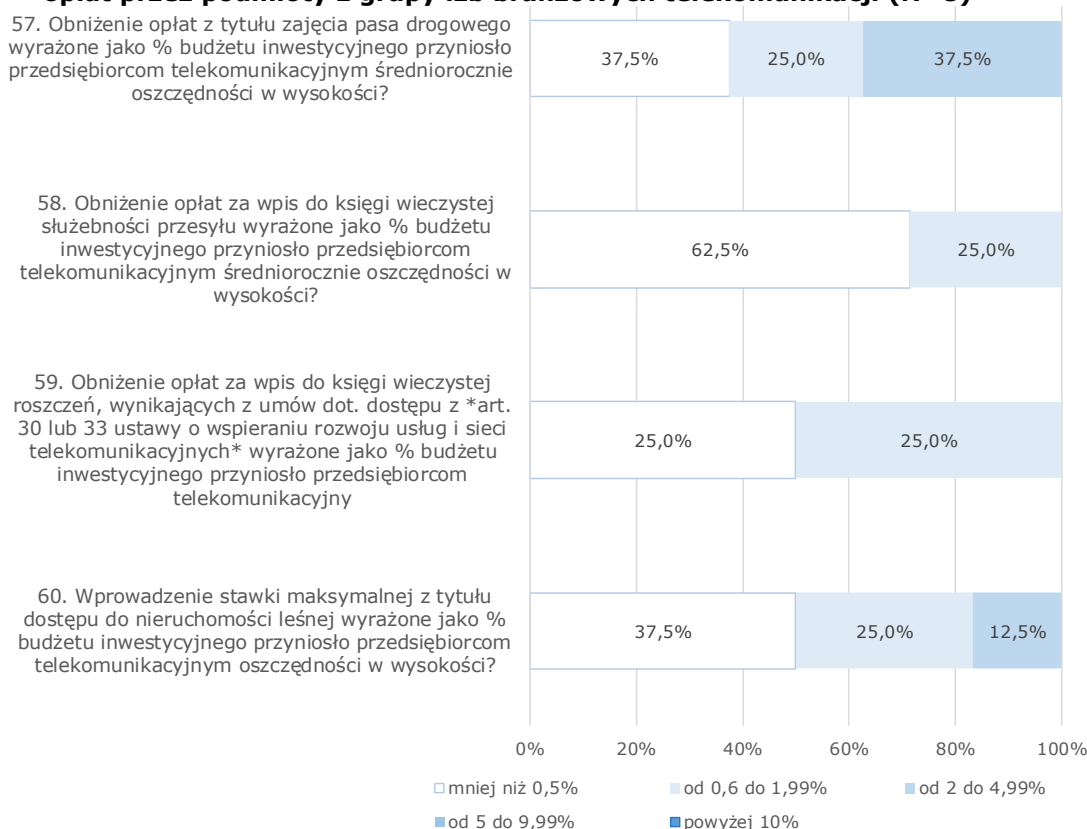
²⁸ Czy w Państwa opinii zmiany w zakresie definicyjnym w Prawie budowlanym przełożyły się na skrócenie długości procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?



Podnieść należy, że Ustawa Zmieniająca nie modyfikowała bezpośrednio samej metodyki pomiarów pól elektromagnetycznych, lecz zmieniała kompetencje ministrów do regulowania tych kwestii na poziomie rozporządzenia. Dodatkowo, wprowadzenie zmian w przepisach tzw. ustaw antyCOVID-owych również wpłynęło na otoczenie inwestycyjne, realizacji instalacji emitujących PEM co sprawia, że ocena tych rozwiązań nie jest jednoznaczna.

Należy również zauważyć, że Ustawa Zmieniająca, która umożliwiła inwestycje radiokomunikacyjne w strefach uzdrowiskowych, przyczyniła się nie tyle do poprawy dostępu do usług radiokomunikacyjnych w obszarach uzdrowiskowych, co wręcz umożliwiła takie realizacje usuwając występujące w przepisach zakazy.

Rysunek 3-7. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej w zakresie obniżenia opłat przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8)



Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzenie możliwości uzyskania wyjątku od ogólnych zakazów dotyczących realizacji inwestycji na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody w kontekście projektów nieliniowych z zakresu łączności publicznej, takich jak stacje bazowe, stanowi krok otwierający możliwości inwestycyjne. Warto jednak zwrócić uwagę, że uzyskanie pozytywnych opinii dyrekcji parków narodowych i rezerwatów przyrody nie jest zadaniem łatwym. Należy docenić fakt, że istnieje możliwość realizacji projektów stacji bazowych telekomunikacji na tych obszarach. Wprowadzenie wyjątków od ogólnych zakazów na rzecz projektów nieliniowych z zakresu łączności publicznej w parkach narodowych i rezerwach przyrody stanowi krok w dobrą stronę - w kierunku zrównoważonego rozwoju, który uwzględnia zarówno ochronę przyrody, jak i potrzeby społeczeństwa.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Wskazanie w udzielonych odpowiedziach na brak wiedzy może wskazywać, że zwłaszcza w przypadku pytań 45²⁹ i 49³⁰, inwestycje takie nie mają charakteru powszechnego, realizowane są na zasadzie wyjątku, pod szczególnymi warunkami.

Znacząca większość respondentów posiadających wiedzę w zakresie odnoszącym się do realizacji inwestycji na terenach leśnych, wskazała na wzrost liczby wniosków o dostęp do nieruchomości leśnych składanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jednocześnie jednak odpowiedzi na pytanie o wzrost liczby inwestycji realizowanych na tych terenach rozkładają się po połowie, co może wskazywać na wciąż istniejące bariery ograniczające możliwość dostępu do terenów leśnych.

Jednoznacznie pozytywnie oceniono obowiązek publikowania na stronach internetowych dokumentów związanych ze zgłoszeniami instalacji emitujących pola elektromagnetyczne, w tym w szczególności wyniki pomiarów. Większość respondentów wyrażających swoje stanowisko, pozytywnie oceniła także skutki uruchomienia SI2PEM dla upowszechnienia dostępu do informacji o poziomach pól elektromagnetycznych.

Rysunek 3-8. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji cz. 2 (N=8); Wartości procentowe reprezentują udziały identycznych odpowiedzi w całym zbiorze uzyskanych odpowiedzi



Źródło: opracowanie własne.

²⁹ Czy według Państwa wiedzy wzrosła liczba inwestycji realizowanych przez PT na terenach uzdrowiskowych w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?

³⁰ Czy według Państwa wiedzy wzrosła liczba inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze zlokalizowanych w parkach narodowych w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Wprowadzone Ustawą Zmieniającą zmiany rozszerzyły obowiązek lokalizacji i budowy kanałów technologicznych. Zmiany te w percepcji respondentów nie spowodowały jednak ani usprawnienia procesu inwestycyjnego, ani obniżenia kosztów budowy oraz eksploatacji sieci telekomunikacyjnych. Komentując wyniki w tym zakresie trzeba zwrócić uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 lipca 2016 r. istnienie kanału technologicznego w praktyce narzuca przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu sposób realizacji inwestycji. Z uwagi na stanowcze brzmienie art. 39 ust. 3 pkt 1a UDP wykluczone jest wydanie przez zarządcę drogi decyzji o zezwoleniu na lokalizację infrastruktury w pasie drogowym, o której mowa w art. 39 ust. 3 UDP, jeżeli istnieje kanał technologiczny posiadający wolne zasoby. W praktyce uniemożliwia to wykorzystanie istniejącej infrastruktury technicznej zlokalizowanej w pasie drogowym (najczęściej dotyczy to będzie podbudowy słupowej energetycznej). W pewnych okolicznościach istnienie kanału technologicznego może powodować skutek odwrotny od zamierzonego przez ustawodawcę. Sytuacja taka może wystąpić w szczególności w przypadkach budowy przyłączy telekomunikacyjnych – jako przykład wskazać można doprowadzenie przyłącza do abonenta, w sytuacji braku studni kablowej zlokalizowanej w pobliżu działki budowlanej tego abonenta. W celu zapewnienia efektywnej możliwości skorzystania z kanału technologicznego, konieczne jest odpowiednie jego zaprojektowanie – zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, ale także w sposób uwzględniający potrzeby związane z późniejszym wykorzystaniem kanału. Problem ten jest dostrzegany w praktyce inwestycyjnej, również wynikającej z doświadczeń autorów niniejszego opracowania.

Zmiany w procedurze dokonywania zgłoszeń instalacji emitujących promieniowanie elektromagnetyczne spotkały się z istotnym odsetkiem negatywnych ocen. Trzeba jednak pamiętać, że zmiany te przełożyły się na wzrost obciążeń przedsiębiorców, co może częściowo tłumaczyć negatywną percepcję.

Jednocześnie należy pamiętać, że wprowadzenie nowego sposobu przekazywania pomiarów PEM (cyfryzacja tego procesu) wymagało pewnego okresu dostosowawczego. Pracownicy przedsiębiorców telekomunikacyjnych muszą przystosować się do nowych narzędzi i procesów, co może początkowo sprawiać trudności. Przejście na przekazywanie wyników pomiarów PEM w formie cyfrowej może wymagać inwestycji w odpowiednią infrastrukturę technologiczną, jak również szkolenia personelu. Te nakłady początkowe mogą być kosztowne i wymagają pewnego czasu, zanim przyniosą korzyści. Jednak, gdy organizacja dostosuje się do nowych procedur i rozwiąże początkowe problemy, następują pozytywne efekty takiej zmiany. Cyfrowe przekazywanie wyników może przyspieszyć procesy i skrócić czas potrzebny na przetwarzanie danych, co przekłada się na zwiększoną efektywność działania. Dzięki przechowywaniu danych w formie elektronicznej, dostęp do nich staje się łatwiejszy. Elektroniczne zgłoszenia badań PEM są w ocenie autorów niniejszego opracowania łatwiejsze do analizy i porównań, co może prowadzić do lepszego zrozumienia i wykorzystania wyników pomiarów. Podsumowując, choć na początku wdrożenia przekazywania wyników pomiarów PEM w sposób cyfrowy mogą pojawić się trudności, po pewnym czasie, dzięki dostosowaniu się i rozwiązaniu problemów początkowych, organizacje mogą czerpać korzyści z tej nowoczesnej formy przekazywania danych.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że środki z Funduszu Szerokopasmowego nie zostały wykorzystane na wsparcie przedsiębiorców telekomunikacyjnych do końca 2022 r., co było jednym z początkowych celów tego Funduszu. Zakres środków skierowanych do rynku telekomunikacyjnego, w tym konkurs dla JST, okazał się być ograniczony (Rysunek 3-9). Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej w zakresie Funduszu Szerokopasmowego przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8)). Z perspektywy przedsiębiorców telekomunikacyjnych, utworzenie Funduszu Szerokopasmowego miało być szansą na alokację części opłat wnoszonych przez uczestników rynku na cele związane z rynkiem telekomunikacyjnym oraz jego uczestnikami, czyli przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi i użytkownikami usług. Niestety, część środków Funduszu została przekierowana na działania



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



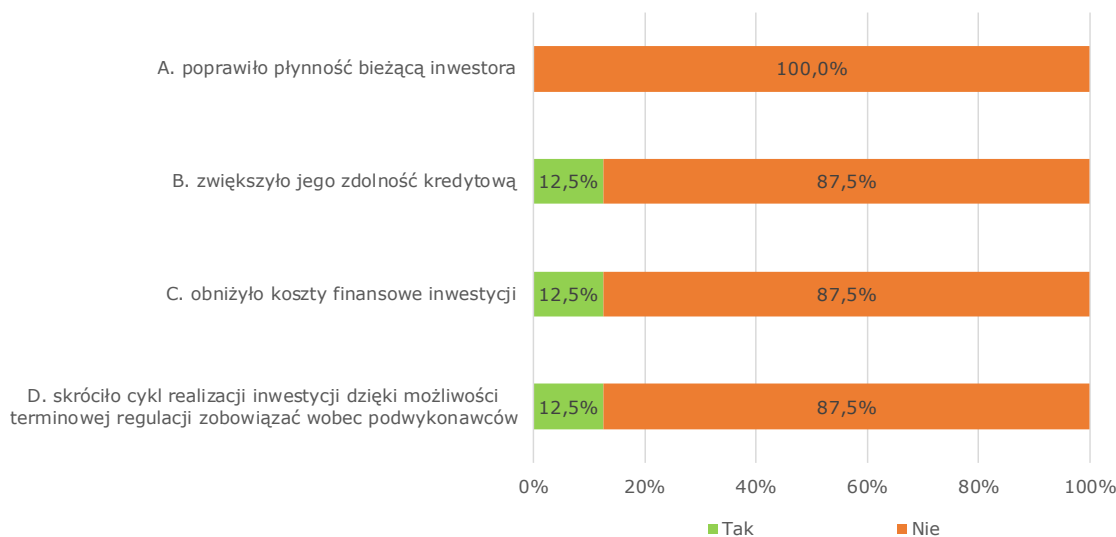
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



związane z informatyzacją, w tym na dodatki teleinformatyczne w dziedzinie cyberbezpieczeństwa oraz na stworzenie systemu raportowania SIDUSIS.

Rysunek 3-9. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej w zakresie Funduszu Szerokopasmowego przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8)



Pytanie: W jaki sposób w Państwa ocenie utworzenie Funduszu Szerokopasmowego wpłynęło na zdolność przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do realizacji procesu inwestycyjnego?

Źródło: opracowanie własne.

W rezultacie, pierwotnie zdefiniowane cele Funduszu Szerokopasmowego dotyczące rozwoju sieci i przyłączy, a także pobudzenia popytu, nie były realizowane w planowanym zakresie. Jedynym działaniem w tym kontekście było przeprowadzenie naboru dla JST na budowę sieci. Komentarz ten jest istotny, aby czytelnicy mieli pełniejszy obraz skutków alokacji środków z Funduszu Szerokopasmowego do końca roku 2022.

3.3.4. Energetyka

W ramach tej grupy odpowiedzi udzieliły następujące podmioty:

- Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej.
- ENEA.
- ENERGA.
- Tauron Polska Energia.
- Polska Grupa Energetyczna PGE.
- Stoen Operator.
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne.

Prezes URE nie wypełnił ankiety badawczej wyjaśniając, że jego działalność w zakresie współkorzystania z elektroenergetycznej infrastruktury technicznej w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej jest na tyle ograniczona, że nie pozwala się odnieść rzetelnie do postawionych pytań.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



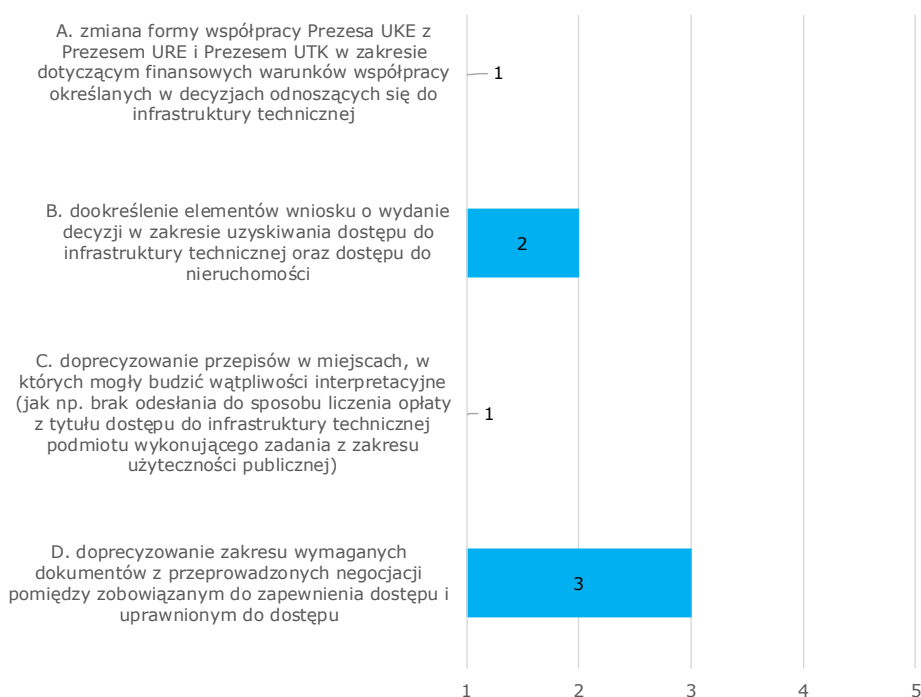
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rysunek 3-10. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy energetyka (N=7)



Wartości liczbowe reprezentują średnie arytmetyczne ocen wg skali pięciostopniowej.

Pytanie: Która ze zmian przepisów wymienionych w poniższym zestawieniu przyczyniła się w Państwa opinii do usprawnienia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji? (w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak usprawnienia, 5 – wysokie usprawnienie).

Źródło: opracowanie własne.

Obowiązek współdziałania Prezesa UKE i Prezesa URE został wprowadzony poprzez nowelizację Megaustawy z dnia 9 czerwca 2016 roku, a dotyczy on rozstrzygnięć w sprawach związanych z infrastrukturą techniczną przedsiębiorstw energetycznych. Regulacja ta w przypadku decyzji dotyczących spraw spornych obowiązuje od 1 lipca 2016 roku, w sprawach spornych dotyczących inspekcji i przedstawienia informacji przez przedsiębiorcę energetycznego, a także w odniesieniu do decyzji warunkowych obowiązuje od 1 stycznia 2017 roku. Ustawa Zmieniająca w zakresie tego obowiązku wprowadziła zmianę polegającą na tym, że Prezes URE zamiast uzgodnienia wszystkich projektowanych elementów decyzji przedstawia swoją opinię Prezesowi UKE w zakresie finansowych warunków współpracy, które stanowią jeden z najważniejszych i często najbardziej spornych przedmiotów decyzji Prezesa UKE.

Przybliżyć też należy trzy grupy decyzji wydawanych przez Prezesa UKE podlegających uzgodnieniu i opiniowaniu w relacji pomiędzy Prezesem UKE a Prezesem URE. Do pierwszej grupy rozstrzygnięć Prezesa UKE zaliczyć możemy decyzje w sprawach spornych wynikających z dostępu do infrastruktury technicznej pomiędzy przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wnioskującym o zapewnienie dostępu a operatorem sieci (przedsiębiorcą energetycznym) jako zobowiązanym do zapewnienia dostępu.

Rozstrzygnięcie Prezesa UKE następuje w przypadku sporu pomiędzy podmiotem uprawnionym i zobowiązanym w przypadku, gdy operator sieci odmawia udzielenia dostępu do infrastruktury technicznej lub gdy nie dochodzi do zawarcia pomiędzy stronami do zawarcia umowy o zapewnienie dostępu do infrastruktury technicznej w terminie 60 dni, od dnia złożenia wniosku o jej zawarcie przez jedną ze stron.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-11. Ocena wartościująca aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy energetyka (N=7)


Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Decyzja wydawana przez Prezesa UKE zastępuje umowę o dostępie pomiędzy wskazanymi w decyzji i wyraźnie oznaczonymi podmiotami. Prezes UKE w ramach decyzji określa warunki dostępu i współpracy stron, w tym warunki finansowe, techniczne lub wykorzystania tego dostępu.

Kolejną grupę rozstrzygnięć stanowią decyzje, w ramach których Prezes UKE określa tzw. brzegowe warunki dostępu do infrastruktury technicznej operatora sieci. Warunki te operator sieci zobowiązany jest stosować do zawieranych umów z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi wnioskującymi o zapewnienie dostępu. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 6 Megaustawy, operator sieci, któremu wydano decyzję w sprawie określenia warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej, jest obowiązany do zawierania umów, o których mowa w ust. 1, na warunkach nie gorszych niż określone w tej decyzji. Do zakresu tzw. warunków brzegowych należą m.in.: tryby zawierania umów ramowych lub szczegółowych związanych z konkretnym elementem infrastruktury technicznej, prawa i obowiązki stron, sposób prowadzenia robót budowlanych w obrębie infrastruktury technicznej, a także wysokość opłat, jakie może pobierać operator sieci z tytułu dostępu.

W zakresie współdziałania możemy również wymienić grupę rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa UKE dotyczących spraw spornych pomiędzy operatorem sieci a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w zakresie udzielanej przez operatora sieci informacji oraz prowadzonych inspekcji infrastruktury sieciowej.

Zestawienie i opisanie tych rozstrzygnięć pokazuje, że Ustawa Zmieniająca dotyczyła jedynie postępowań administracyjnych zaliczonych do pierwszej i drugiej grupy, bowiem jedynie w zakresie tych postępowań dochodzi do ustalania paramentów finansowych współpracy pomiędzy operatorem sieci a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym. Ustawa Zmieniająca nie miała więc wpływu na postępowania zaliczone do trzeciej grupy. Dodatkowo wydanie decyzji w odniesieniu do największych operatorów energetycznych w zakresie postępowań zaliczonych do drugiej grupy ustalających tzw. warunki brzegowe współpracy zmienia w zasadniczy sposób liczbę sporów pomiędzy przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a operatorem sieci.

Respondenci badania wskazali na brak pozytywnych efektów związanych z rezygnacją z uzgodnień między regulatorami oraz możliwością zmiany umowy o dostępie. Pozytywnie zaś ocenili wszelkie kwestie związane ze zmianami dotyczącymi PEM.

3.3.5. Kolejne

W ramach tej grupy odpowiedzi udzieliły następujące podmioty:

- PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.
- Pomorska Kolej Metropolitalna.
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.
- Koleje Śląskie Sp. z o.o.
- Betrans Sp. z o.o.
- Warszawska Kolei Dojazdowa Sp. z o.o.
- Kopalnia Piasku Kotlarnia - Linie Kolejowe sp. z o.o.
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
- Urząd Transportu Kolejowego.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



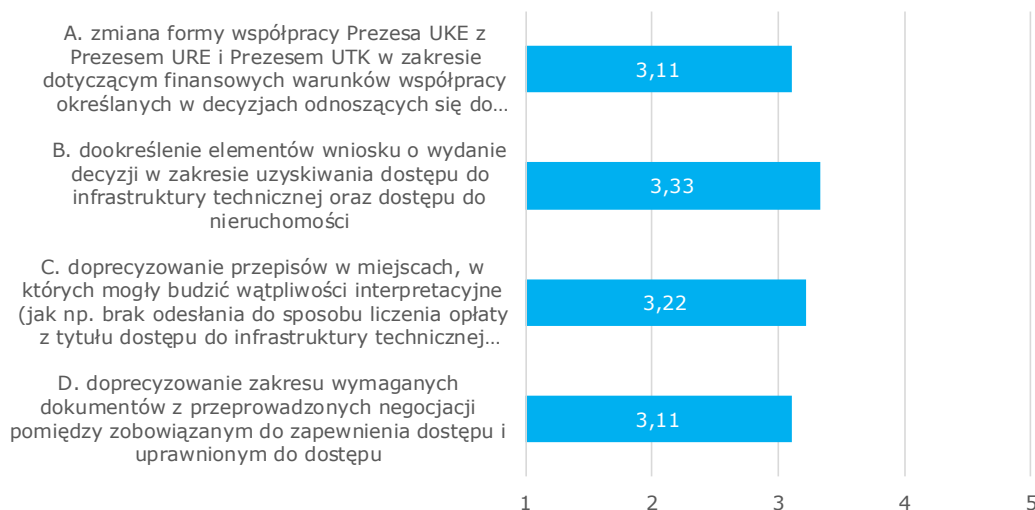
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rysunek 3-12. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych (N=9)



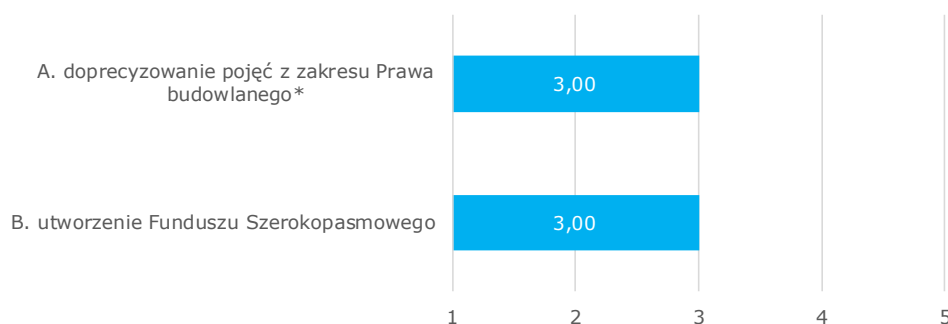
Wartości liczbowe reprezentują średnie arytmetyczne ocen wg skali pięciostopniowej.

Pytanie: Która ze zmian przepisów wymienionych w poniższym zestawieniu przyczyniła się w Państwa opinii do usprawnienia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji? (w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak usprawnienia, 5 – bardzo duże usprawnienie).

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do zarządców infrastruktury i terenów kolejowych w istotnym zakresie aktualne pozostają komentarze wskazane wyżej, w części dotyczącej podmiotów z sektora energetycznego. Lepiej nieco ocenione zostały efekty zmiany formy współpracy Prezesa UKE z Prezesem URE/UTK oraz wpływ doprecyzowania przepisów.

Rysunek 3-13. Uśredniona ocena czynników usprawniających wykorzystanie infrastruktury kolejowej według podmiotów z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych (N=9)



Wartości liczbowe reprezentują średnie arytmetyczne ocen wg skali pięciostopniowej.

Pytanie: Która ze zmian wynikających z wejścia w życie *ustawy z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1815), wymienionych w poniższym zestawieniu, przyczyniła się w Państwa opinii do usprawnienia procesu inwestycyjnego związanego z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej? (w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak usprawnienia, 5 – bardzo duże usprawnienie).

Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-14. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych cz. 1 (N=9)



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



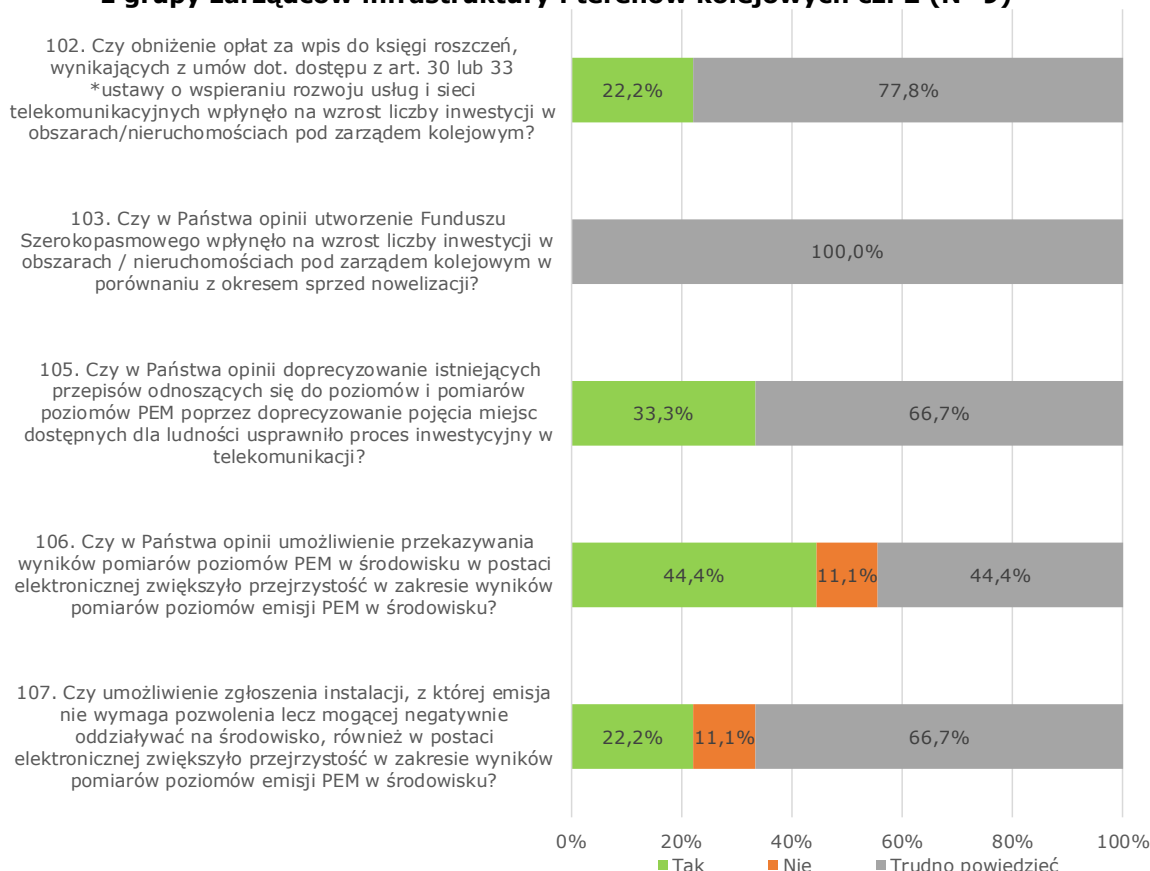
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rysunek 3-15. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych cz. 2 (N=9)



Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo warto zauważyć, że podmioty z sektora kolejowego zasadniczo pozytywnie oceniły czynniki zmierzające do usprawnienia postępowania przed Prezesem UKE. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi udzielono na pytania dotyczące zmian w obszarze PEM, w szczególności uruchomienia SI2PEM, obowiązku publikowania dokumentacji związanej ze zgłoszeniami na stronach internetowych organów środowiskowych, czy zmian w zakresie sposobu przyjmowania wyników pomiarów.

Zasadniczo w obszarze tej grupy respondentów widoczna jest przewaga odpowiedzi pozytywnych nad negatywnymi, ale też znaczny jest odsetek podmiotów niedysponujących wiedzą w badanych obszarze.

3.3.6. Stowarzyszenia JST

W ramach tej grupy odpowiedzi udzielane były przez członków poszczególnych stowarzyszeń (z jednej organizacji otrzymano wiele odpowiedzi):

- Unia Metropolii Polskich – odpowiedzi stanowią 1% wszystkich respondentów w tej grupie;
- Unia Miasteczek Polskich – odpowiedzi stanowią 1% wszystkich respondentów w tej grupie;
- Związek Gmin Wiejskich RP – odpowiedzi stanowią 64% wszystkich respondentów w tej grupie;
- Związek Miast Polskich – odpowiedzi stanowią 12% wszystkich respondentów w tej grupie;



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



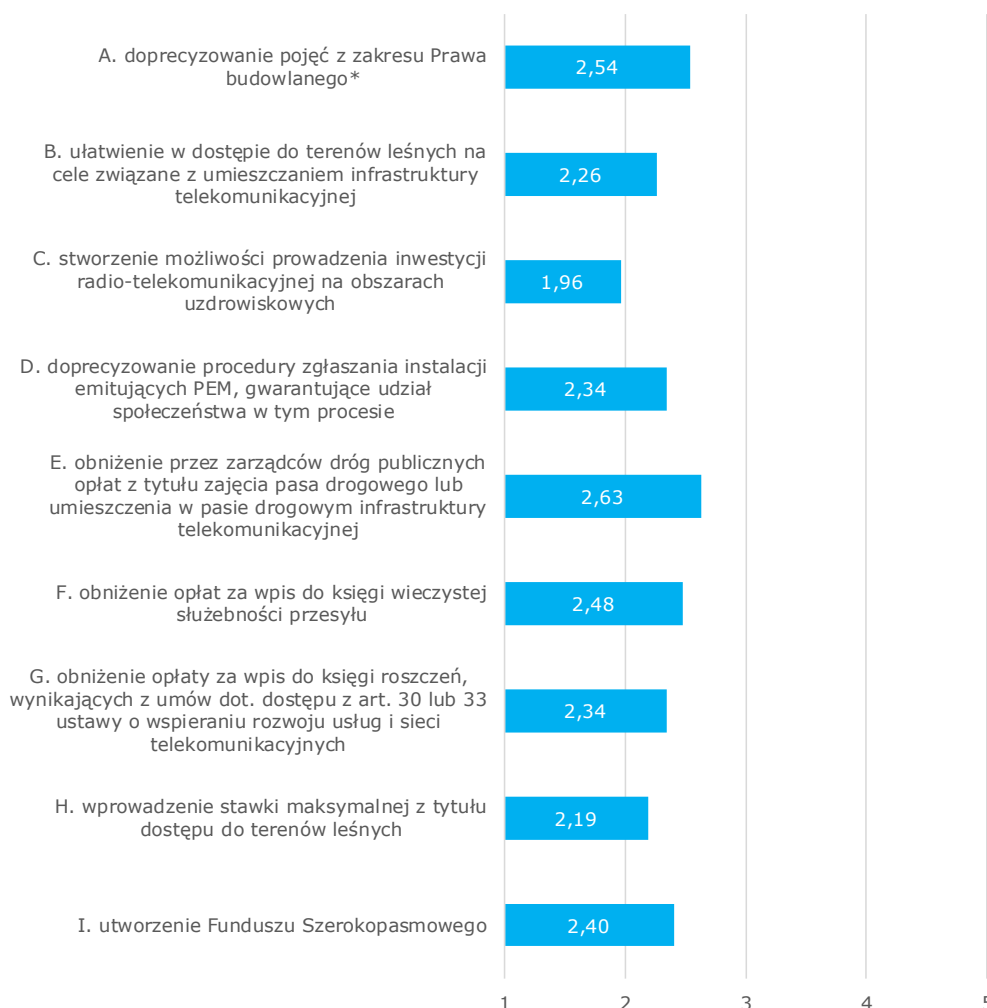
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



- Związek Powiatów Polskich – odpowiedzi stanowią 21% wszystkich respondentów w tej grupie;
- Związek Województw RP – odpowiedzi stanowią 1% wszystkich respondentów w tej grupie.

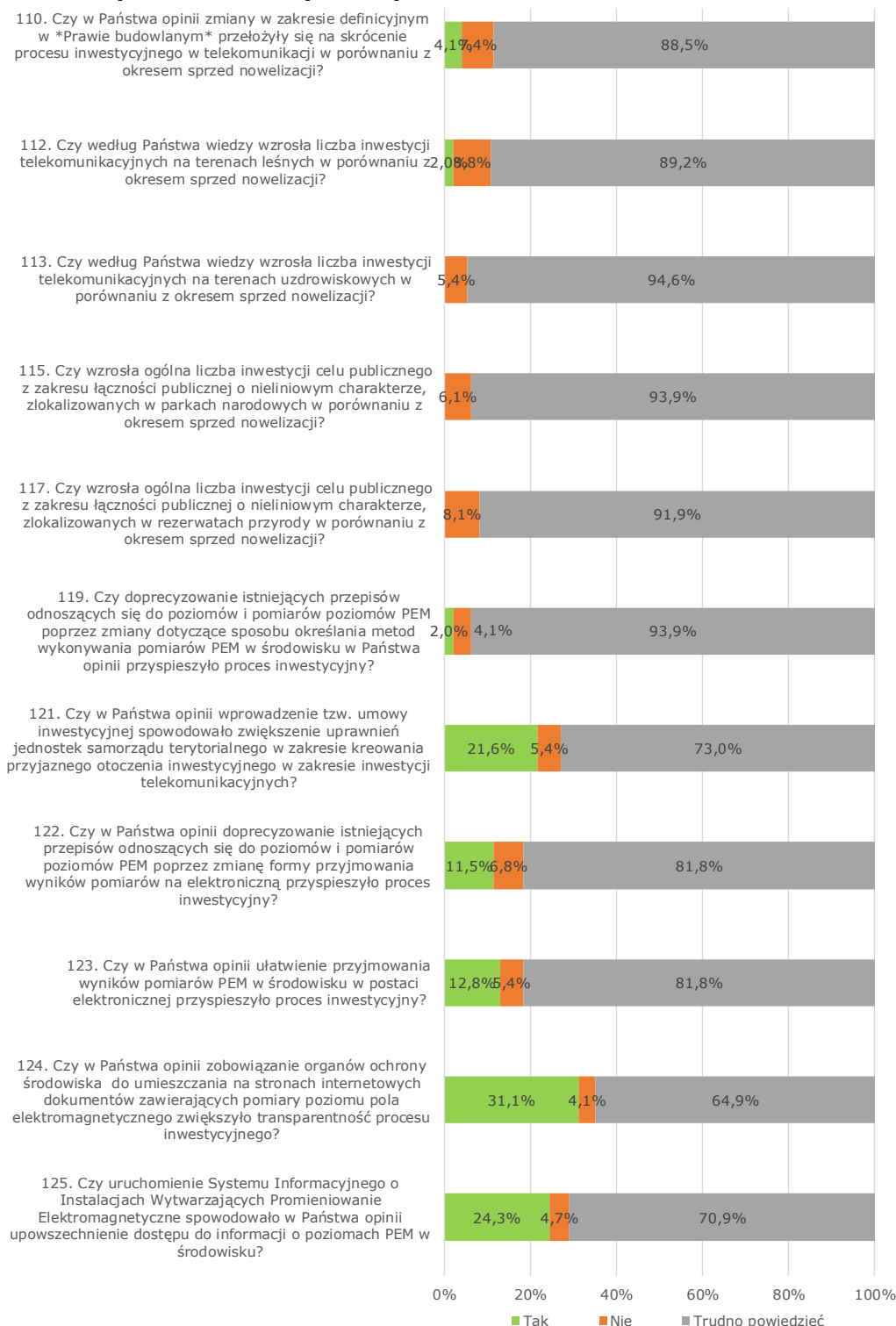
Rysunek 3-16. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy stowarzyszeń JST (N=149)



Wartości liczbowe reprezentują średnie arytmetyczne ocen wg skali pięciostopniowej.

Pytanie: Która ze zmian przepisów wymienionych w poniższym zestawieniu przyczyniła się w Państwa opinii do usprawnienia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji? (w skali od 1 do 5, gdzie 1 – brak przyspieszenia, 5 – wysokie przyspieszenie).

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3-17. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty ze stowarzyszeń JST cz. 1 (N=149)


Źródło: opracowanie własne.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na znaczący odsetek odpowiedzi wskazujących na brak wiedzy respondentów w zakresie kwestii poruszanych w pytaniach, co może wskazywać na



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

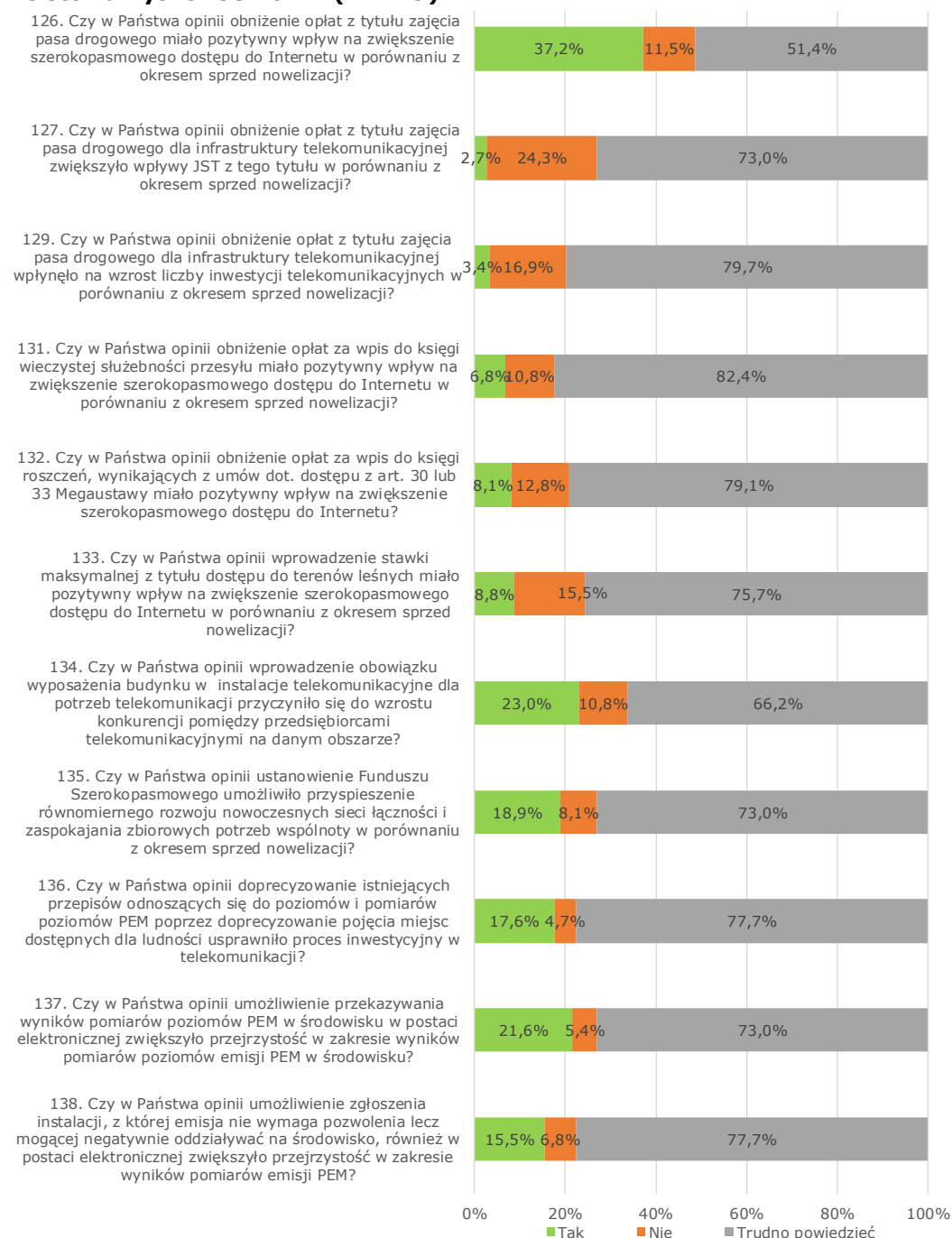
Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

brak świadomości prawnej ankietowanych w analizowanym obszarze. Często wiedza o regulacjach prawnych w obszarze telekomunikacji, mających w istotnym zakresie charakter przepisów szczególnych, koncentruje się w komórkach lub stanowiskach pracy wyspecjalizowanych w tym zagadnieniach i nie przebija się do szerszej świadomości w ramach JST. Jest to zjawisko w pełni zrozumiałe, może jednak zaburzać ocenę percepcji JST analizowanych rozwiązań prawnych.

Rysunek 3-18. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty ze stowarzyszeń JST cz. 2 (N=149)



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Czynnikami, które najbardziej przyczyniły się w ocenie ankietowanych do usprawnienia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji, było obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego oraz doprecyzowanie pojęć z zakresu prawa budowlanego, aczkolwiek mając na uwadze wysokość ocen, trzeba uznać, że wpływ tych czynników oceniono jako mało istotny.

Brak wiedzy w zakresie dotyczącym inwestycji realizowanych na terenach uzdrowiskowych, na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody, w odniesieniu również do związków JST, wydaje się uzasadniony okolicznościami podnoszonymi już w odniesieniu do innych grup respondentów. W pytaniach odnoszących się do szerokiej problematyki PEM, przeważały odpowiedzi pozytywne nad negatywnymi, co świadczy, że również ta grupa respondentów pozytywnie odniosła się do zmian wprowadzonych Ustawą Zmieniającą w tym obszarze.

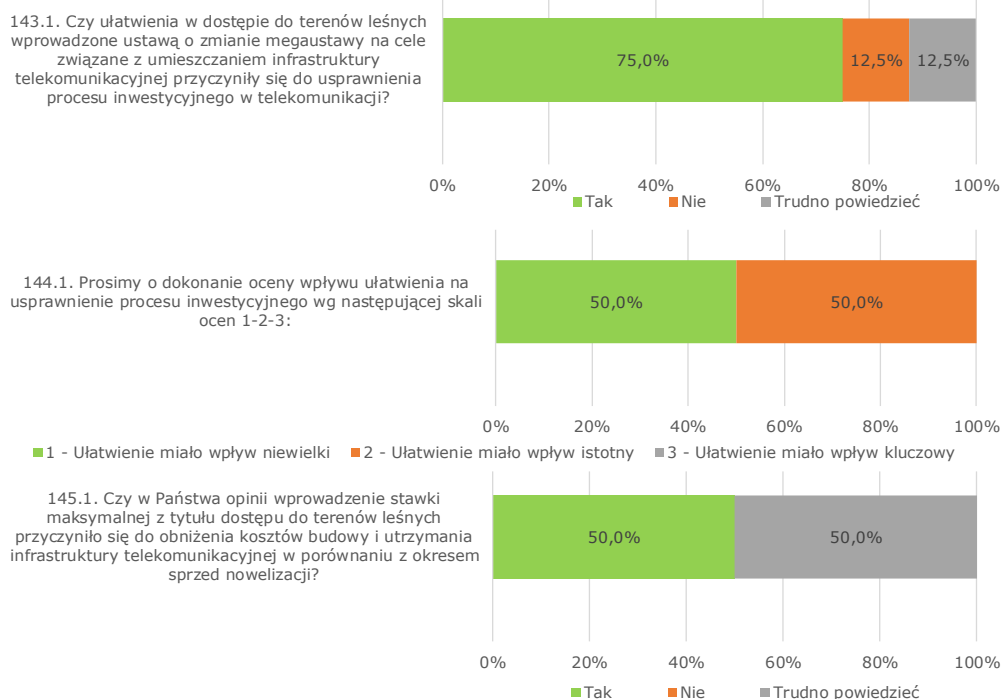
3.3.7. Lasy

W ramach tej grupy odpowiedzi udzieliły następujące podmioty:

- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Lublinie.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Pile.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Poznaniu.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu.
- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze.

Odpowiedzi nie udzieliła Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, argumentując ten fakt brakiem gromadzenia danych umożliwiających analizę zagadnienia i rzetelne wypełnienie ankiety badawczej.

Rysunek 3-19. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy Lasów Państwowych cz. 1 (N=8)



Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



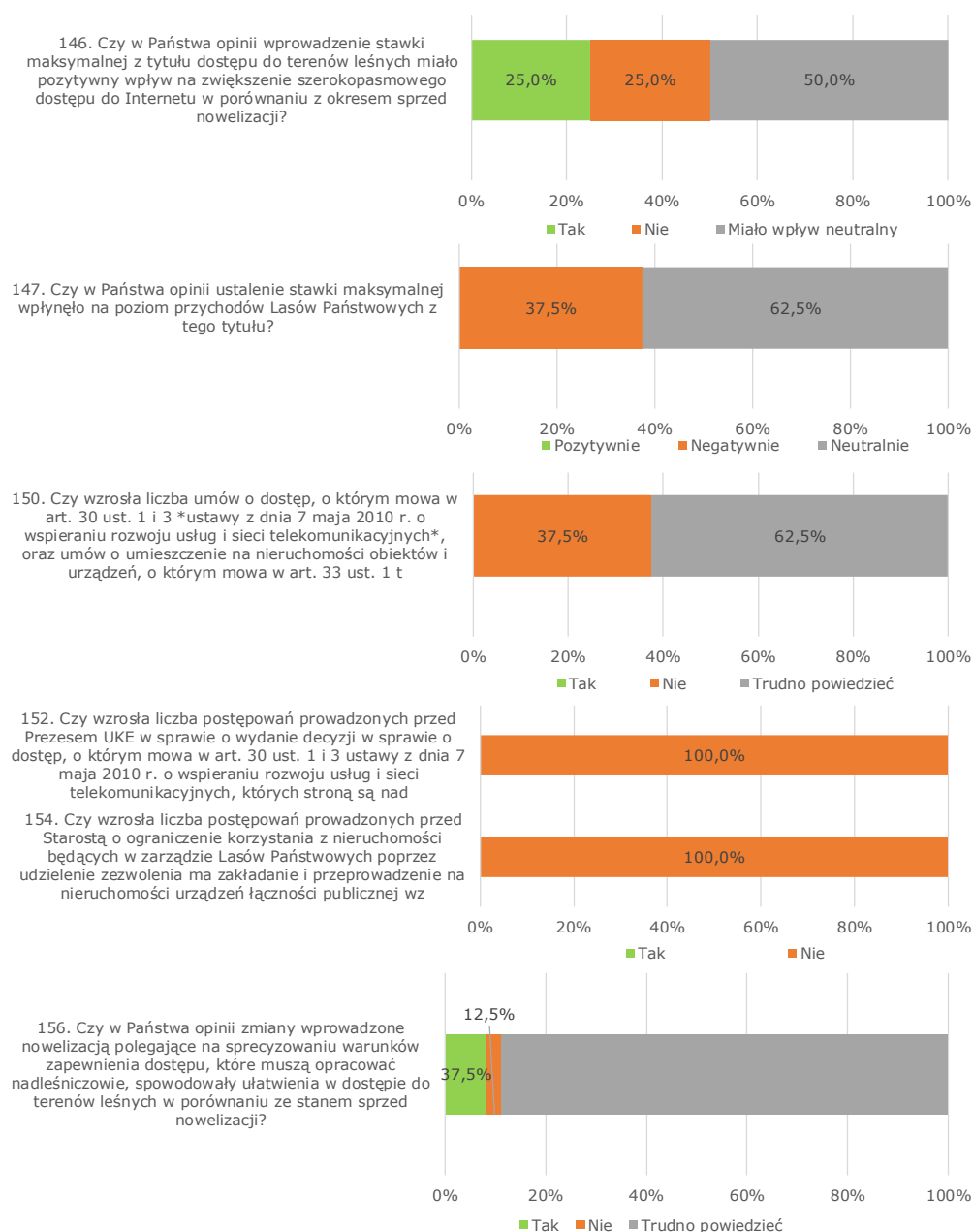
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rysunek 3-20. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy Lasów Państwowych cz. 2 (N=8)



Źródło: opracowanie własne.

W ocenie ankietowanych podmiotów w ramach jednostek Lasów Państwowych Ustawa Zmieniająca pozytywnie wpłynęła na usprawnienie procesu inwestycyjnego w telekomunikacji. Przeważający odpowiedzi „trudno powiedzieć” wskazuje, że wpływ ten był niewielki.

Z zadowoleniem należy przyjąć, że ankietowani dysponujący wiedzą w analizowanym obszarze wskazali, że wprowadzenie stawki maksymalnej opłaty z tytułu dostępu do terenów leśnych przyczyniło się do obniżenia kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury telekomunikacyjnej, jednocześnie – jak wynika z udzielonych odpowiedzi – nie wpłynęło to na poziom przychodów Lasów Państwowych.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

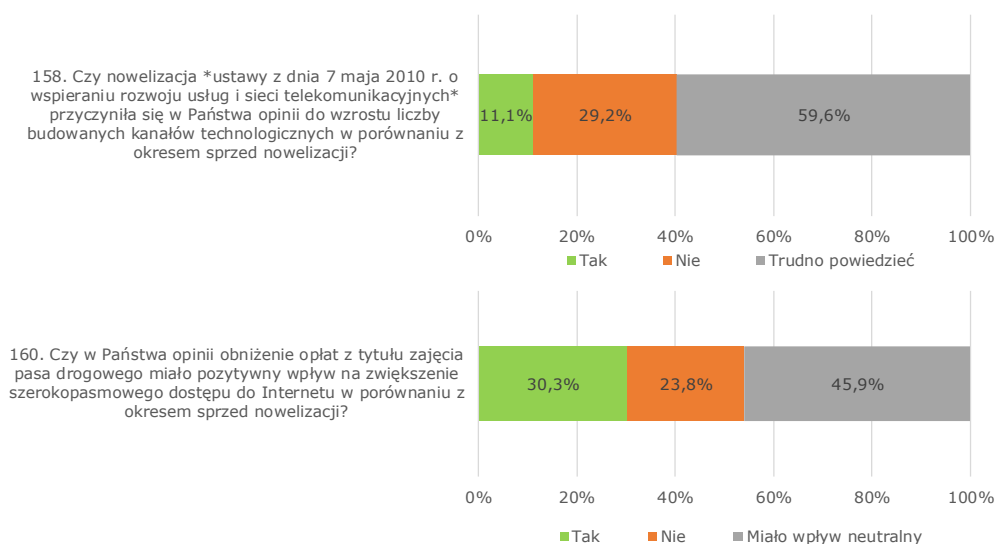
Również analiza odpowiedzi na pytania związane z liczbą wniosków o dostęp do terenów leśnych oraz liczbą postępowań administracyjnych zmierzających do uzyskania decyzji dostępowych lub w przedmiocie ograniczenia korzystania z nieruchomości, prowadzi do wniosków, że Ustawa Zmieniająca pozytywnie wpłynęła na uzyskiwanie dostępu do terenów leśnych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Część ankietowanych wskazała na wzrost liczby wniosków o dostęp do nieruchomości leśnych na potrzeby realizacji inwestycji telekomunikacyjnych, jednocześnie jednak wszyscy respondenci wskazali ponadto, że liczba postępowań administracyjnych zmierzających do uzyskania tego dostępu nie uległa zmianie. Z powyższego wywieść można, że odnotowano wzrost zainteresowania dostępem do terenów leśnych, jednak dostęp ten nie wymagał sięgnięcia po rozwiązania administracyjno-prawne.

3.3.8. Zarządcy dróg

W ramach tej grupy odpowiedzi udzieliły następujące podmioty:

- Zarządcy dróg gminnych: odpowiedzi stanowią 73% wszystkich respondentów w tej grupie.
- Zarządcy dróg powiatowych: odpowiedzi stanowią 24% wszystkich respondentów w tej grupie.
- Zarządcy dróg wojewódzkich: odpowiedzi stanowią 2% wszystkich respondentów w tej grupie.

Rysunek 3-21. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców dróg cz. 1 (N=684)



Źródło: opracowanie własne.

W wyniku wprowadzenia Ustawy Zmieniającej, obowiązujące stawki opłat za zajęcie pasa drogowego uległy znaczącym zmianom. Ustawą Zmieniającą dokonano zmiany w przepisach UDP polegające m.in. na ustanowieniu nowych maksymalnych stawek opłat, które mogą być naliczane przez zarządców dróg za zajęcie pasa drogowego w celach wskazanych w UDP. Niemniej jednak, konieczne jest zrozumienie kilku kluczowych kwestii związanych z tymi zmianami.

Ważnym aspektem jest fakt, że nowe stawki opłat nie mają zastosowania do decyzji wydanych przed wejściem w życie Ustawy Zmieniającej. Oznacza to, że wszystkie decyzje dotyczące opłat za zajęcie pasa drogowego, które zostały wydane przed wprowadzeniem nowych przepisów, pozostają w mocy i nie podlegają aktualizacji zgodnie z nowymi



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



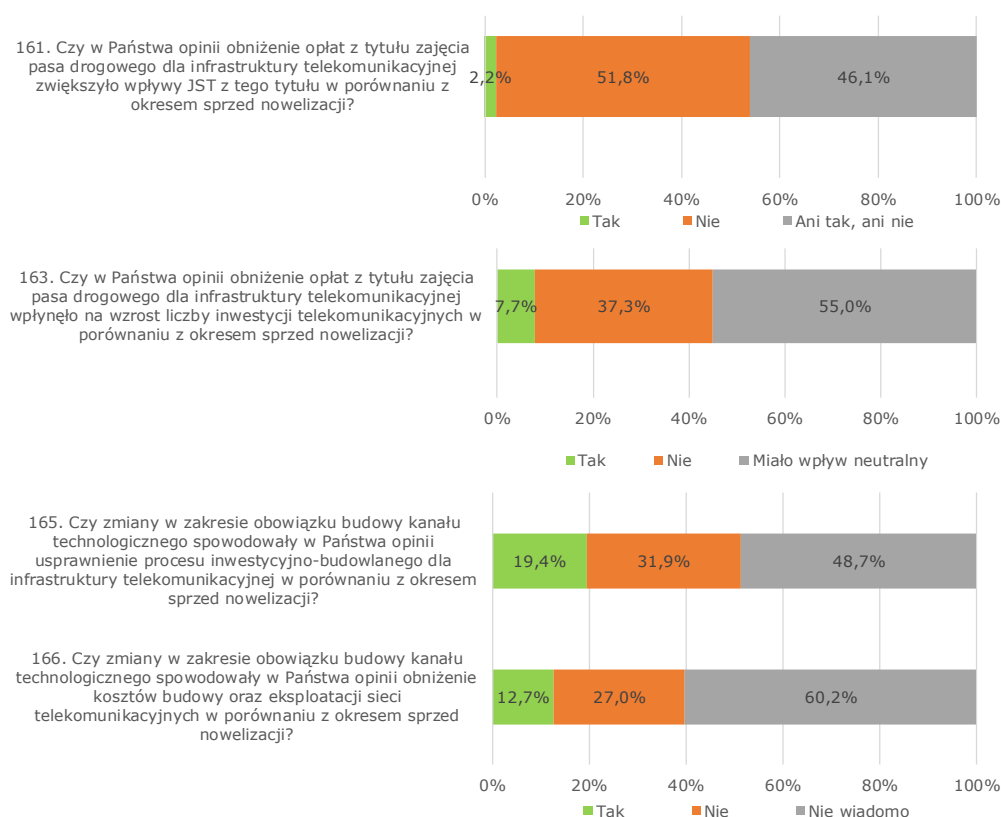
Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

stawkami. W konsekwencji, poziom dochodu uzyskiwany przez JST na podstawie tych decyzji nie uległ zmianie w wyniku nowych przepisów.

Warto również podkreślić, że oczekiwany wzrost przychodów JST związany z opłatami za zajęcie pasa drogowego może mieć związek głównie z nowymi inwestycjami i wydanymi decyzjami administracyjnymi. Poziom tego dochodu nie ogranicza się jedynie do wpływów z tytułu opłat za korzystanie z pasa drogowego. Przykłady takich płaszczyzn obejmują także wzrost inwestycji, które mogą mieć kluczowe znaczenie, zwłaszcza w kontekście dostępu do internetu szerokopasmowego. Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej może przyczynić się do zwiększenia aktywności gospodarczej w danym regionie, co wpłynie na ogólny poziom dochodów JST.

Jednakże, jeżeli nowe inwestycje były realizowane w ograniczonym zakresie, JST mogły nie odnotować takiego znaczącego wzrostu przychodów. Wpływ na poziom dochodów JST miał także szereg innych czynników, takich jak poziom inwestycji, rozwijająca się infrastruktura drogowa.

Rysunek 3-22. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców dróg cz. 2 (N=684)



Źródło: opracowanie własne.

3.3.9. Podsumowanie wyników

Cały zbiór wyników badań ankietowych został podzielony na dwa podzbiory wyników różniących się charakterem uzyskanej informacji zwrotnej. Pierwszy zbiór zawiera odpowiedzi słowne, które uznaje się za informację jakościową. Drugi zaś zawiera odpowiedzi o charakterze ilościowym, które służą kwantyfikacji wyrażonych przez respondentów opinii jakościowych.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Fundamentem podsumowania wyników badania ankietowego są dwa parametry liczbowe, na podstawie których przeprowadzony został test hipotezy roboczej:

- saldo różnicy pomiędzy udziałami procentowymi pozytywnych i negatywnych odpowiedzi w próbie badawczej;
- wskaźnik niepewności poglądowej respondentów, wyrażający się stosunkiem procentowym udziału odpowiedzi neutralnych „Trudno powiedzieć” do sumy udziałów % odpowiedzi pozytywnych i negatywnych w próbie respondentów.

Tak zaprojektowane parametry obrazują siłę poglądów respondentów w konkretnie ocenianej kwestii. Ocena ta uwzględnia rozkład liczebności głosów na „tak” i „nie”, przy jednoczesnym określeniu wpływu liczebności głosów neutralnych. W sytuacji, gdy takich głosów jest dużo, siła głosów na „tak” i „nie” ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu, co pozwala na matematyczne określenie ich wagi i skalibrowanie kryteriów oceniających możliwość przyjęcia lub odrzucenia hipotezy roboczej.

Poniżej zaprezentowano w formie tabelarycznej uzyskane wyniki weryfikacji hipotez roboczych, które zostały powiązane z trzema celami operacyjnymi, których osiągnięcie zależy od sposobu korzystania przez respondentów z zaprojektowanych instrumentów prawnych.

Tabela 3-3. Zagregowana ocena odpowiedzi jakościowych ukierunkowanych na hipotezy odnoszące się do każdego z trzech celów operacyjnych

L.p.	Odpowiedzi na pytania przypisane celom wg zakresu tematycznego	Effekt reprezentujący cel operacyjny na najwyższym poziomie w hierarchii celów	Uśredniona różnica między % udziałami odpowiedzi pozytywnych i negatywnych – A	Wskaźnik skali niepewności poglądowej respondentów = stosunek udziału odpowiedzi neutralnych do sumy udziałów % odpowiedzi pozytywnych i negatywnych – B	Wynik testu hipotezy zerowej w ramach poszczególnych celów operacyjnych zbudowanego jako funkcja $f(A, B)$
1	Odpowiedzi na pytania: 10 A,B;29;31;32;33; 34;35;36;37;38;40.1, B,C,D,E;53;54;55;56; 68;69;70;74;80;81;82 ;83;84;85; 86; 90.1A;91;94;96; 97;98;99;100;105;106;107;109.1 A,B,C,D; 112;113;114;121;122 ;123;124;125;134;136;137;138; 143.1;144.1;150;152; 154;156;165;166;	PE 1.1.1 Zmiany legislacyjne o szerokim zakresie prowadzące do usprawnienia procesu inwestycyjnego	15,27%	1,30	H1 należy przyjąć
2	Odpowiedzi na pytania: 40.1 F,G,H,I, J;61;66 A,B,C,D; 90.1 B;101;102;109.1 F,G,H,I;126;131;132; 135;145.1;146;147	PE 1.1.2 Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych prowadzące do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	-9,67%	0,69	H1 należy odrzucić lub H2 przyjąć
3	Odpowiedzi na pytania: 9A,B,D,E; 15;17;19;21;72 A,B,C,D; 73;89 A,B,C,D; 93;95	PE 1.2.3 Zmiany proceduralne dot. sposobu funkcjonowania Prezesa UKE prowadzące do przyspieszenia postępowań przed nim	-12,08%	0,35	H1 należy odrzucić lub H2 przyjąć

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych powyżej wyników empirycznych wynika, że należy przyjąć hipotezę głoszącą, że wdrożone zmiany prawne prowadzą do usprawnienia procesu inwestycyjnego w Polsce. Podstawą tej konstatacji jest przewaga odpowiedzi na „tak” uzyskanych na wymienione 65 pytań wyrażającej się saldem ponad 15%, przy współczynniku niepewności poglądowej o wartości 1,30. Pokazuje on, że tzw. niezdecydowanych jest nie więcej niż 30%



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

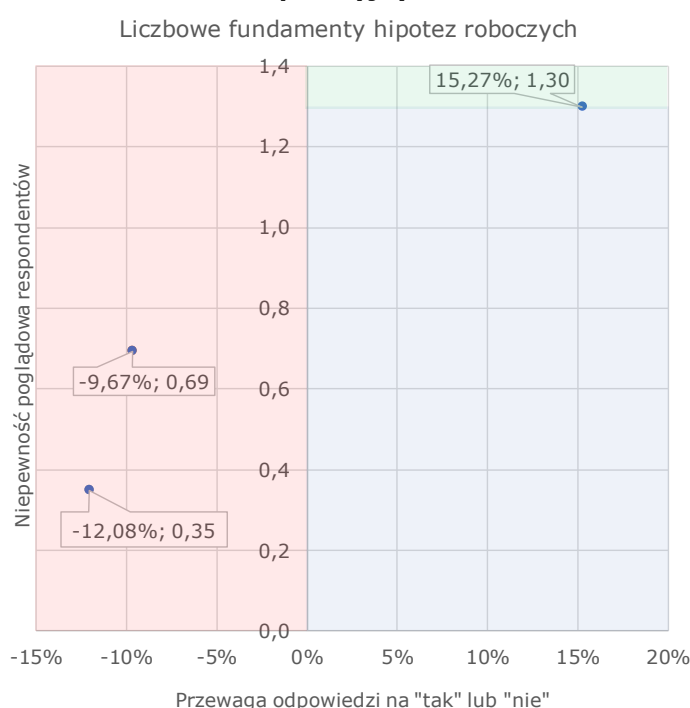
ponad liczbę tych, którzy odpowiedzieli tak lub nie. Niewątpliwie umiarkowana wartość tego parametru przeważała za przyjęciem hipotezy roboczej.

Jeżeli chodzi o hipotezę odnoszącą się do tego, czy zmiany mające bezpośredni wpływ na ewentualne obniżenie kosztów budowy sieci szerokopasmowej prowadzą faktycznie do ich obniżenia w następstwie obniżenia różnych kategorii opłat, to zagregowany głos respondentów – zbudowany na odpowiedziach na wskazane 24 pytania – mówi, że taką hipotezę należy odrzucić lub przyjąć przeciwną. Głosów na „nie” jest więcej o ponad 9% aniżeli głosów na „tak”, a współczynnik niepewności poglądowej pokazuje, że niezdecydowanych jest o prawie 40% mniej niż respondentów o wyrazistych poglądach.

W przypadku hipotezy odnoszącej do skutków zmian proceduralnych w sposobie funkcjonowania Prezesa UKE, które miały przyspieszyć postępowania prowadzone przed nim, to ocena respondentów wypada negatywnie. Udział % głosów negatywnych w próbie jest ponad 12% wyższy aniżeli głosów pozytywnych przy niepewności poglądowej na poziomie 65%. Jednakże należy podkreślić, że ta ocena prowadząca do odrzucenia hipotezy roboczej opiera się na wynikach wyłącznie ocen werbalnych.

Poniżej zamieszczono graficzną wizualizację rozkładu poglądowego respondentów w odniesieniu do trzech celów operacyjnych (Rysunek 3-23. Rozkład zagregowanej oceny jakościowej respondentów w odniesieniu do trzech celów operacyjnych). Całkowity obszar wyników liczbowych został podzielony na trzy strefy oznaczone odpowiednio kolorem różowym, seledynowym i błękitnym. Przebieg granic stref wyznaczają progi mechanizmu wartościującego opinie respondentów pod kątem spełnienia kryteriów je kwalifikujących do rozstrzygnięcia, którą z hipotez należy przyjąć lub odrzucić.

Rysunek 3-23. Rozkład zagregowanej oceny jakościowej respondentów w odniesieniu do trzech celów operacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

W granicach strefy różowej znajdują się punkty (wyznaczone przez parę parametrów formuły identyfikującej właściwy wariant hipotez z wynikiem) wskazujące na wynik kwalifikujący hipotezę H1 do odrzucenia. W obszarze seledynowym mieszczą się wyniki, na podstawie



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



których nie można hipotezy H1 ani przyjąć, ani odrzucić. W strefie błękitnej znajdują się wyniki, które przemawiają za przyjęciem hipotezy H1.

Odnosząc się do prośby o skwantyfikowanie swoich poglądów przy pomocy zaproponowanych miar należy zaznaczyć, że zdecydowana większość respondentów uchyliła się od podania wartości liczbowych w uzupełnieniu pytań słownych. Skorzystali oni z możliwości wyboru odpowiedzi: „Nie mamy takiej wiedzy” lub równoważnej.

Przekłada to się na reprezentatywność wyników empirycznych, które tracą w ten sposób walor istotności statystycznej. W przypadku bardziej licznych prób respondentów, z uwagi na nieznaną ich rozkład statystyczny (względem rozkładu normalnego lub t-Studenta), nie była możliwa ocena użyteczności prognostycznej odpowiedzi.

Tabela 3-4. Zagregowana ocena odpowiedzi ilościowych ukierunkowanych na hipotezy odnoszące się do każdego z trzech celów operacyjnych

L. p.	Odpowiedzi na pytania przypisane celom wg zakresu tematycznego	Efekt reprezentujący cel operacyjny na najwyższym poziomie w hierarchii celów	Uśredniona różnica między % udziałami odpowiedzi pozytywnych i negatywnych – A	Wskaźnik skali niepewności pogładowej respondentów = stosunek udziału odpowiedzi neutralnych do sumy udziałów % odpowiedzi pozytywnych i negatywnych – B	Wynik testu hipotezy zerowej w ramach poszczególnych celów operacyjnych zbudowanego jako funkcja $f(A, B)$
1	Odpowiedzi na pytania: 27,41,43,45,47,49,51,62,64,110,115,117,119 i 158	PE 1.1.1 Zmiany legislacyjne o szerokim zakresie prowadzące do usprawnienia procesu inwestycyjnego	-2,14%	5,59	H1 należy odrzucić lub H2 przyjąć
2. 1	Odpowiedzi na pytania: 127,129,160,161 i 163	PE 1.1.2 Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych prowadzące do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	-21,43%	1,91	H1 należy odrzucić lub H2 przyjąć
2. 2	Odpowiedź na pytanie 160 – wydzielona	Obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego miało pozytywny wpływ na zwiększenie szerokopasmowego dostępu do internetu w ramach celu PE 1.1.2	6,43%	0,85	H1 należy przyjąć
3	Odpowiedzi na pytania: 11 i 13.	PE 1.2.3 Zmiany proceduralne dot. sposobu funkcjonowania Prezesa UKE prowadzące do przyspieszenia postępowań przed nim	50,00%	1,00	H1 należy przyjąć

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych powyżej wyników empirycznych wynika, że należy odrzucić hipotezę zakładającą, że wdrożone zmiany prawne prowadzą do usprawnienia procesu inwestycyjnego w Polsce. Podstawą tej konstatacji jest przewaga odpowiedzi na „nie” z uzyskanych na wymienione 15 pytań wyrażająca się saldem ok. -2%, przy współczynniku niepewności pogładowej o wartości 5,46. Pokazuje on, że tzw. niemających wiedzy jest ponad 5 razy więcej niż tych, którzy taką wiedzę zademonstrowali, podając wyniki liczbowe. Niewątpliwie wysoka wartość tego parametru przeważała za odrzuceniem hipotezy roboczej przez algorytm weryfikacyjny hipotez.

Jeżeli chodzi o hipotezę odnoszącą się do tego, czy zmiany mające bezpośredni wpływ na ewentualne obniżenie kosztów budowy sieci szerokopasmowej prowadzą faktycznie do ich obniżenia w następstwie obniżenia różnych kategorii opłat, to zagregowany głos respondentów w tej kwestii ujawnia swój dualizm.

Ocena zbudowana na zagregowaniu wyników liczbowych 5 odpowiedzi na wskazane numerycznie pytania prowadzi do odrzucenia pierwszej hipotezy, gdyż głosów na „nie” jest więcej o prawie 22% aniżeli głosów na „tak”, a współczynnik niepewności pogładowej jest bliski 2. To pokazuje, że nie mających odpowiedniej wiedzy jest o prawie 2 razy więcej niż respondentów mających taką wiedzę.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



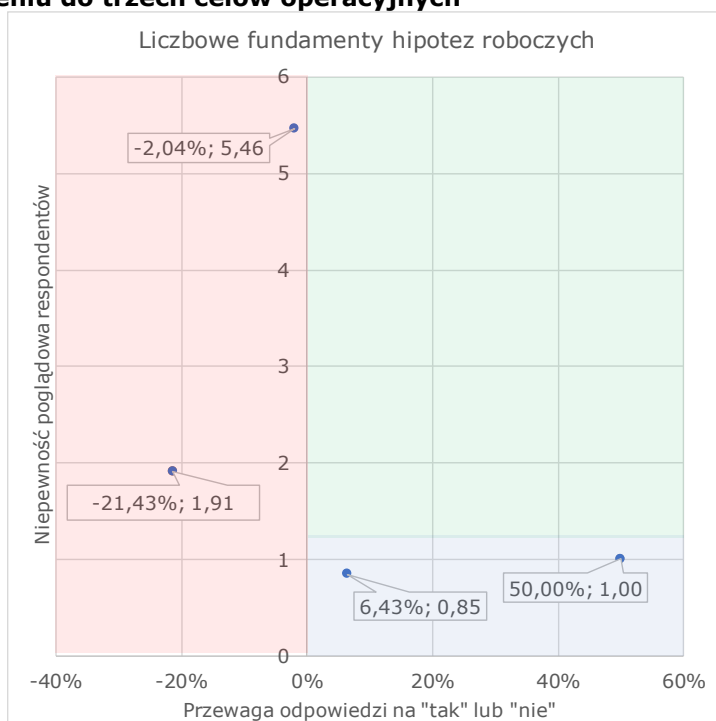
Z kolei, demonstracja indywidualnego wyniku dla bardzo ważnego pytania nr 160³¹, które jest uwzględnione w podzbiorze ukierunkowanym na PE 1.1.2, ujawnia, że należy przyjąć hipotezę o pozytywnym wpływie obniżenia opłaty za zajęcie pasa drogowego na wzrost dostępności szerokopasmowego Internetu. Przewaga udziału odsetka odpowiedzi na „tak” nad tymi na „nie” wyniosła ponad 6%, przy współczynniku niepewności poglądowej wynoszącym 0,85. Pokazuje on, że respondentów z wiedzą jest o 15% więcej, niż tych bez takiej wiedzy.

W przypadku hipotezy odnoszącej się do skutków zmian proceduralnych w sposobie funkcjonowania Prezesa UKE, które miały przyspieszyć postępowania prowadzone przed nim, ocena ilościowa respondentów wypada bardzo pozytywnie. Udział odsetka głosów pozytywnych w próbie jest ponad 50% wyższy aniżeli głosów negatywnych przy niepewności poglądowej o współczynniku „1” – czyli równowadze odpowiedzi pozytywnych i negatywnych względem wymijających.

Jednakże należy podkreślić, że ta ocena prowadząca do przyjęcia hipotezy roboczej opiera się na głosie zainteresowanego urzędu. Co oznacza, że percepcja wewnętrznie doświadczanych zmian w procedurach jest oceniana pozytywnie i prowadzi do przyspieszenia postępowań przed Prezesem UKE. Równoległa ocena sytuacji dokonana przez Ministerstwo Cyfryzacji (w odpowiedzi na te same pytania) wpływa osłabiająco na wartość parametrów formuły weryfikacyjnej. Jednakże nie na tyle, aby móc odwrócić ostateczny wynik prowadzący do przyjęcia H1.

Poniżej przedstawiono graficzną wizualizację rozkładu głosów respondentów wyrażających się empirycznymi wartościami parametrów rozstrzygających o przyjęciu lub odrzuceniu danej hipotezy.

Rysunek 3-24. Rozkład zagregowanej oceny ilościowej respondentów w odniesieniu do trzech celów operacyjnych



Źródło: opracowanie własne.

³¹ Czy w Państwa opinii obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego miało pozytywny wpływ na zwiększenie szerokopasmowego dostępu do Internetu w porównaniu z okresem sprzed nowelizacji?



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Należy podkreślić, że o przyjęciu lub odrzuceniu hipotezy decyduje skalibrowanie wartości liczbowej kryteriów oceny, która jest wrażliwa na jej zmianę. W kalibracji progów wartościowych kierowaliśmy się ekspercką oceną wartości wyników zagregowanych odpowiedzi, które przeważają w próbach badawczych. Zaprojektowany mechanizm ewaluacyjny ma również ten walor, że uzyskane oceny można przeprowadzać w dowolnie wybranych przekrojach, co może być szczególnie użyteczne w ocenie indywidualnych instrumentów prawnych lub ich konfiguracji w zestawy, których działanie może być ukierunkowane na inne lub nowo sformułowane cele.

W uzupełnieniu analizy wyników badania ankietowego w postaci wniosków o przyjęciu lub odrzuceniu danej hipotezy roboczej poniżej prezentujemy uzyskane wielkości liczbowe w odpowiedzi na wskazane pytania (Tabela 3-5. Zestawienie odpowiedzi pozwalających na ocenę skutków Ustawy Zmieniającej w postaci liczbowej). Stanowią one kwantyfikacje pożądanych efektów (PE), których ocena ilościowa nie jest dostępna w statystyce publicznej. Jednakże, ze względu na małą liczebność prób respondentów dostarczających danych liczbowych, nie można ich traktować jako wielkości reprezentatywnych statystycznie.

Tabela 3-5. Zestawienie odpowiedzi pozwalających na ocenę skutków Ustawy Zmieniającej w postaci liczbowej

Pozytywna odpowiedź na pytanie poprzedzające dawała możliwość udzielenia odpowiedzi w postaci liczbowej			Uzyskany wynik liczbowy	Liczba respondentów
1	Odpowiedzi na pytania: 11 i 12.	Liczba wniosków do Prezesa UKE o dostęp do infrastruktury techn. w latach 2020-22 średniorocznie wzrosła	100%	N=1
2	Odpowiedzi na pytania: 13 i 14.	Liczba decyzji dostępowych wydanych przez Prezesa UKE w latach 2020-22 średniorocznie wzrosła	40%	N=1
3	Odpowiedzi na pytania: 27 i 28.	Liczba inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze, zlokalizowanych w parkach narodowych w latach 2020-22 średniorocznie wzrosła	20	N=1
4	Odpowiedzi na pytania: 41 i 42.	Zmiany w zakresie definicyjnym w Prawie budowlanym przełożyły się na skrócenie długości procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w latach 2020-22 średniorocznie	20%	N=1
5	Odpowiedzi na pytania: 43 i 44.	Liczba wniosków złożonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych o zapewnienie dostępu do terenów leśnych na potrzeby realizacji inwestycji telekomunikacyjnych w latach 2020-22 średniorocznie wzrosła	8,50	N=2
6	Odpowiedzi na pytania: 47 i 48.	Liczba inwestycji telekomunikacyjnych na terenach leśnych w latach 2020-22 średniorocznie wzrosła	3,00	N=1
7	Odpowiedzi na pytania: 62 i 63.	Zmiany w zakresie obowiązku budowy kanału technologicznego spowodowały obniżenie średniorocznie kosztów budowy oraz eksploatacji sieci telekomunikacyjnych w latach 2020-22 o wartość w tys. zł:	50,00	N=2
8	Odpowiedzi na pytania: 64 i 65.	Możliwość zawierania umów inwestycyjnych z JST obniżyła przedsiębiorcom telekomunikacyjnym koszty budowy oraz eksploatacji sieci telekomunikacyjnych w latach 2020-22 o % ogólnej wartości inwestycji realizowanych średniorocznie	3,50	N=2
9	Odpowiedzi na pytania: 110 i 111.	Zmiany w zakresie definicyjnym w *Prawie budowlanym* przełożyły się na skrócenie procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w latach 2020-22 średniorocznie o liczbę dni	42,83	N=6
10	Odpowiedzi na pytania: 119 i 120.	Doprecyzowanie istniejących przepisów odnoszących się do poziomów i pomiarów poziomów PEM poprzez zmiany dotyczące sposobu określania metod wykonywania pomiarów PEM w środowisku przyspieszyło proces inwestycyjny w latach 2020-22 średniorocznie o liczbę dni	30,00	N=3
11	Odpowiedzi na pytania: 127 i 128.	Obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej zwiększyło wpływy JST z tego tytułu w latach 2020-22 średniorocznie o wartość w tys. zł	6,00	N=4
12	Odpowiedzi na pytania: 129 i 130.	Obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej wpłynęło na wzrost liczby inwestycji telekomunikacyjnych w latach 2020-22 średniorocznie	3,60	N=5



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Pozytywna odpowiedź na pytanie poprzedzające dawała możliwość udzielenia odpowiedzi w postaci liczbowej			Uzyskany wynik liczbowy	Liczba respondentów
13	Odpowiedzi na pytania: 158 i 159.	Nowelizacja *ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* spowodowała wzrost liczby budowanych kanałów technologicznych w latach 2020-22 średniorocznie	43,82	N=76
14	Odpowiedzi na pytania: 161 i 162.	Obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej zwiększyło wpływ JST z tego tytułu w latach 2020-22 średniorocznie o wartość w tys. zł	1009,14	N=15
15	Odpowiedzi na pytania: 163 i 164.	Obniżenie opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej wpłynęło na wzrost liczby inwestycji telekomunikacyjnych w latach 2020-22 średniorocznie	12,40	N=53

Źródło: opracowanie własne.

Wśród pytań zadawanych respondentom były cztery pytania o wyrażenie oceny jako odsetka budżetu inwestycyjnego. Poniżej przedstawiamy informację o rozkładzie odpowiedzi, przypisujących ocenę wartościującą zdefiniowanym pięciu przedziałom procentowym (por. Tabela 3-6. Zagregowana ocena odpowiedzi izb branżowych telekomunikacji w kwestii uzyskiwanych rocznie oszczędności budżetu inwestycyjnego w wyniku Ustawy Zmieniającej).

Konkludując te wyniki należy stwierdzić, że skwantyfikowane oddziaływanie w większości wyraża się wartością poniżej 0,5% w skali roku. A więc ma marginalne znaczenie dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych będących adresatami zmian regulacyjnych w tym zakresie.

Tabela 3-6. Zagregowana ocena odpowiedzi izb branżowych telekomunikacji w kwestii uzyskiwanych rocznie oszczędności budżetu inwestycyjnego w wyniku Ustawy Zmieniającej

Przypisanie do efektu z hierarchii celów operacyjnych	Nazwa efektu z hierarchii celów operacyjnych	Ukierunkowanie na jeden z trzech celów operacyjnych	Odpowiedź: Przypisanie właściwego celu na poziomie 1.	1	2	3	4	5	6
				0%	mniej niż 0,5%	od 0,6 do 1,99%	od 2 do 4,99%	od 5 do 9,99%	powyżej 10%
PE 3.1.2.1	PE 3.1.2.1 – obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej przez zarządców dróg publicznych	PE 1.1.2 Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych prowadzące do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	1.1.2	0	3	2	3	0	0
PE 3.1.2.2	PE 3.1.2.2 – obniżenie opłat za wpis do księgi wieczystej służebności przesyłu	PE 1.1.2 Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych prowadzące do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	1.1.2	1	5	2	0	0	0
PE 3.1.2.3	PE 3.1.2.3 – obniżenie opłaty za wpis do księgi roszczeń, wynikających z umów dot. dostępu z art. 30 lub 33 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych	PE 1.1.2 Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych prowadzące do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	1.1.2	4	2	2	0	0	0
PE 2.1.5	PE 2.1.5 – wprowadzenie stawki maksymalnej z tytułu dostępu telekomunikacyjnego do terenów leśnych	PE 1.1.2 Zmiany o bezpośrednich skutkach finansowych prowadzące do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury szerokopasmowej	1.1.2	2	3	2	1	0	0
Razem				7	13	8	4	0	0

Źródło: opracowanie własne.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa

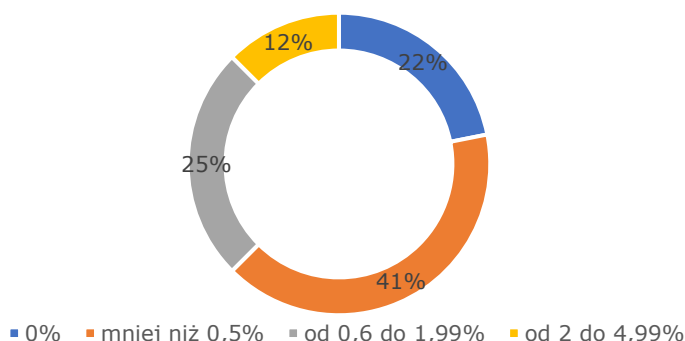


Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-25. Rozkład procentowy niezerowych odpowiedzi izb branżowych telekomunikacji dot. bezpośrednich skutków finansowych Ustawy Zmieniającej



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując analizę wyników badania ankietowego należy stwierdzić, że sparametryzowanie odpowiedzi ankietowych w celu przeprowadzenia weryfikacji hipotez roboczych powiodło się. Zaprojektowany algorytm ocenia zarówno wyniki indywidualne jak i zagregowane pod kątem potrzeb badawczych określonych w SÖPU.

Uzyskany dzięki zastosowanej metodzie kwantyfikacji opinii obraz branży telekomunikacyjnej potwierdza wysoki stopień złożoności badanej materii oraz wielokierunkowy charakter oddziaływań instrumentów prawnych na adresatów regulacji. W efekcie, różne grupy podmiotów mają zróżnicowaną percepcję skutków regulacji. Pomimo jednak niejednorodności uzyskanej informacji zwrotnej należy podkreślić, że część respondentów dostrzega użyteczność przyjętych rozwiązań prawnych. Jednakże siła ich wpływu w ich percepcji nie jest zbyt wysoka, a nawet dla niektórych z interesariuszy nieistotna.

Należy jednak podkreślić, że wyznaczone ramy czasowe przedmiotowego badania ograniczyły ocenę skutków regulacji do okresu, w którym taki instrument jak Fundusz Szerokopasmowy nie zaczął w pełni działać, udzielając materialnego wsparcia inwestorom sieci szerokopasmowych. Stąd percepcja odczuwalnych skutków regulacji przez kluczowych respondentów jest zaniżona, rzutując negatywnie na całość wyników badania ankietowego.

Również wynikający z SÖPU wybór respondentów do objęcia badaniem wpłynął na jego wynik. Wyłączeni z niego zostali respondenci, których głos w odniesieniu do konkretnych instrumentów prawnych ich dotyczących bezpośrednio mógłby ewentualnie wpłynąć na zmianę całościowego odbioru zmian wywołanych przez regulację.

Załączona do raportu analiza wyników w formacie arkusza kalkulacyjnego umożliwia zapoznanie się z każdym indywidualnie ocenionym wpływem. Pozwala również na zebranie opinii według grup respondentów, umożliwiając zweryfikowanie oddziaływań w przekroju podmiotowym (por. Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz analiza).

3.4. Wyniki analiz *ex post*

3.4.1. Analiza wpływu podmiotowego

Analiza wpływu podmiotowego w pkt 4. Formularza OSR *ex ante* przyjęła postać tabelarycznego zestawienia oddziaływań, zdefiniowanych jako czynności administracyjne lub realizacyjne związane z inwestycjami szerokopasmowymi, które będą mieć swoje odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania określonej grupy podmiotów.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



W analizie wskazano ogółem 45 oddziaływań, które odnoszą się do 22 kategorii adresatów zmiany przepisów³². Z arytmetycznego przeliczenia wynika, że średnio na jedną grupę podmiotów przypadają dwa oddziaływania. Z tym, że na podmioty przynależące do sektora finansów publicznych – SFP tych oddziaływań przypada średnio więcej niż na pozostałe kategorie podmiotów.

Analiza podmiotowa w wersji *ex ante* nie odpowiedziała na dwa kluczowe pytania jakie stawia przed sobą ten instrument analizy wpływu:

1. Jaki charakter ma dane oddziaływanie, wyrażające się tzw. kierunkiem oddziaływania?
2. Jaka jest siła tego oddziaływania – oceniona według 6-stopniowej skali przyjętej w metodyce?

W punkcie 2. Formularza OSR *ex post* zamieszczono tabelę, w której przypisano podmiotom takie atrybuty wpływu jak kierunek i siła oddziaływania. Charakteryzują one każde oddziaływanie dwuwymiarowo (Tabela 3-7. Zestawienie kierunków oddziaływań i liczby przypisań oraz Tabela 3-8. Siła oddziaływań oraz liczba ocen). Zaproponowane przypisania kierunku i siły wpływu dokonano metodą ekspercką przy wykorzystaniu zdefiniowanych kryteriów pomocniczych.

Tabela 3-7. Zestawienie kierunków oddziaływań i liczby przypisań

Kierunek oddziaływania	Liczba przypisań	% ogólnej liczby przypisań
Pozytywny	18	40%
Negatywny	12	27%
Neutralny	4	9%
Niejednoznaczny	11	24%
Razem	45	100%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3-8. Siła oddziaływań oraz liczba ocen

Siła oddziaływania wg 6-stopniowej skali ocen	Liczba ocen	% ogólnej liczby ocen
Bardzo silna	1	2%
Silna	5	11%
Umiarkowana	2	4%
Słaba	12	27%
Bardzo słaba	16	36%
Żadna	9	20%
Razem	45	100%

Źródło: opracowanie własne.

W świetle zaprezentowanych wyników analizy wpływu należy zauważyć, że najwięcej oddziaływań (w ogólnej liczbie 45) jest tych o kierunku pozytywnym (40%). Natomiast ich siła (z wyjątkiem jednego oddziaływania dotyczącego przedsiębiorców telekomunikacyjnych) jest w 63% bardzo słaba lub słaba, a w 20% żadna. Tak więc z perspektywy *ex ante* należało oczekiwać raczej niewielkiego wpływu planowanej regulacji na jej adresatów.

W świetle uzyskanych w trakcie badania ankietowego wyników empirycznych eksperckie propozycje ocen oddziaływań podmiotowych okazują się w dużym stopniu właściwe. Wyniki ocen liczbowych wydają się potwierdzać niewielką siłę oddziaływania niektórych

³² Po wyeliminowaniu powtórzeń grup podmiotów.



instrumentów prawnych. Ich działanie nie jest nawet odczuwalne/zauważalne przez niektóre grupy respondentów. Również niejednorodność kierunków wpływu znajduje swoje odzwierciedlenie w informacji zwrotnej. Bowiem charakteryzuje ją ogromne zróżnicowanie indywidualnych ocen potwierdzających, że oddziaływania mają różne kierunki, co prowadzi do przyjęcia przeciwstawnych hipotez roboczych.

Spójność wyników analizy wpływu podmiotowego i wyników badania ankietowego uwiarygadnia poprawność niezależnie od siebie sformułowanych konkluzji. Co tylko pogłębia ich użyteczność poznawczą dla ustawodawcy.

Dla pogłębienia analizy wpływu podmiotowego uwzględniono w niej aspekt mechanizmu społeczno-gospodarczego. Przyjmuje on postać dwóch nowych elementów tzn. ESS i LSS. Dzięki temu możliwe staje się lepsze zrozumienie natury przyczyn oddziaływań podmiotowych. Co pozwala na przeprowadzenie oceny efektywności działania instrumentów prawnych, których głównym celem powinno być usunięcie ułomności prawnych zakłócających właściwe funkcjonowanie przepisów prawnych.

W punkcie 2. formularza OSR *ex post* znajduje się pełny wykaz przeanalizowanych oddziaływań podmiotowych z przypisanymi im siłami sprawczymi.

3.4.2. Analiza wpływu przedmiotowego (w przekroju obszarów wpływu)

W OSR *ex ante* obszarowa analiza wpływu objęła oprócz SFP dziesięć następujących obszarów i podobszarów:

1. Konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość (obszar 7. – O7).
2. Gospodarstwa domowe (z wyszczególnieniem obywateli i rodziny) – O7.
3. Rynek pracy – O9.
4. Środowisko naturalne – O10.1 (w ramach kategorii: Pozostałe obszary – nazwane).
5. PEM – O10.1.1. (nazwany podobszar).
6. Informatyzacja – O10.3.
7. Sytuacja i rozwój regionalny O10.4.
8. Rolnictwo O10.4.1. (nazwany podobszar).
9. Zdrowie – O10.6.
10. Edukacja – O10.7.1 (w ramach podkategorii: Inne – nienazwane obszary).

Wyłączenie 4. (por. Załącznik 1. Omówienie wyłączeń) wskazuje, że w żadnym z tych obszarów autorzy OSR *ex ante* nie dokonali kwantyfikacji wpływu w wyrażeniu pieniężnym.

To w konsekwencji nie pozwala na formułowanie (na podstawie zobiektywizowanego kryterium wartościującego) opinii dotyczącej tego, czy dobrobyt adresatów regulacji uległ poprawie w porównaniu ze stanem prawnym sprzed uchwalenia Ustawy Zmieniającej.

Kryterium, którym posługuje się analiza kosztów i korzyści społecznych (AKK) jest formuła kalkulacyjna uwzględniająca składniki całkowitej wartości ekonomicznej (ang. *Total Economic Value*, dalej „TEV”).

Obejmuje ona szeroki wachlarz efektów, kwalifikowanych odpowiednio jako koszt lub korzyść społeczna. Ich zestawienie w formie bilansu strumieni gotówki pozwala na wyznaczenie wartości bieżącej projektu (ang. *Economic Net Present Value*, dalej „e-NPV”). Bowiem w taki sposób definiuje się interwencję publiczną z perspektywy ekonomicznej.

Z punktu widzenia interpretacyjnego jest to liczba pokazująca w jaki sposób interwencja publiczna (w formie legislacyjnej) spełnia kryterium Kaldora-Hicksa, wg którego nadwyżka społeczna, będąca bilansem zmian nadwyżek konsumenta i producenta rośnie w wyznaczonym horyzoncie czasowym.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Taki efekt jest zazwyczaj skutkiem tego, ilu zwycięzców (ang. *Winners*) w danym społeczeństwie jest więcej, aniżeli tzw. przegranych (ang. *Losers*), którym za utratę części dobrobytu sprzed zmiany można zaoferować hipotetyczną rekompensatę, dającą przyzwolenie na wprowadzenie interwencji publicznej w życie³³.

Z powodu braku niezbędnych danych ilościowych nie da się sporządzić zestawienia bilansu kosztów i korzyści społecznych *ex post*. Aby móc przeprowadzić poprawną metodycznie AKK należałoby uruchomić specjalnie zaprojektowany program badań społecznych, w wyniku którego otrzymano by wielkości wsadowe do formuły kalkulacyjnej e-NPV. Koszt tak skomplikowanego badania jest znaczny z uwagi na duży zakres przedmiotowy i jego pracochłonność. Czasem udaje się przeprowadzić AKK w sposób uproszczony przy wykorzystaniu tzw. liczb wtyczek (ang. *Plug-in Numbers*) w ramach symulacji rzeczywistości metodą przeniesienia innych wyników do lokalnych realiów. Aktualnie nie ma w kraju danych liczbowych, które można byłoby zaadaptować na użytek oszacowania efektów regulacji w formie pieniężnej w celu wyznaczenia wartości e-NPV.

Metodyka OSR dopuszcza przedstawienie efektów interwencji uznanych za niemierzalne w postaci opisu słownego. Dlatego z perspektywy *ex post* należałoby się odnieść do trzech nazwanych podobszarów. Są to odpowiednio:

- rolnictwo jako integralna część obszaru „Sytuacja i rozwój regionalny”;
- PEM – pola elektromagnetyczne jako integralna część obszaru „Środowisko naturalne” w powiązaniu z obszarem „Zdrowie”;
- Edukacja jako podobzarus wyróżniony w ramach: „Inne obszary (nienazwane)”.

Ocena opisowa pozostałych obszarów mianowanych dokonana została przy pomocy komentarza do mierników celów interwencji oraz wyników ankiety badawczej.

3.4.2.1. Rolnictwo

Jak wskazuje Narodowe Centrum Badań i Rozwoju rozwój nowych technologii w rolnictwie pociąga za sobą wzrost generowanych danych w sezonie wegetacyjnym. Optymalizacja produkcji rolnej, przyszłe zmiany prawa wymuszające oszczędne stosowanie środków ochrony roślin oraz dalszy postęp biotechnologiczny wymuszają stosowanie systemów zarządzania produkcją rolną³⁴.

Automatyzacja upraw i hodowli będzie konieczna z uwagi na spadającą liczbę pracowników, a roboty i autonomiczne maszyny staną się integralną częścią procesów. Wyzwania obejmują zarządzanie danymi cyfrowymi, infrastrukturą i kompetencjami rolników. Infrastruktura zbierania i przetwarzania danych jest kluczowa, ale w Polsce napotyka się na przeszkody takie jak brak internetu szerokopasmowego, rozproszone bazy danych i niewystarczająca liczba czujników. Obecnie na rynku istnieją rozwiązania, które mogą przełamać te bariery i przyspieszyć wdrożenie Rolnictwa 4.0.

Partnerstwo z firmami informatycznymi, posiadającymi doświadczenie w świadczeniu usług dla sektora rolno-spożywczego, może przyspieszyć ten proces. Poniżej przywołujemy przykłady zastosowania internetu szerokopasmowego w rolnictwie wymienione w cytowanym raporcie:

³³ Autorzy OSR *ex ante* nie skorzystali z podpowiedzi metodycznej znajdującej się w „Przewodniku po analizie kosztów i korzyści inwestycyjnych” opublikowanym przez Komisję Europejską w roku 2014. W publikacji tej w rozdziale 6. zatytułowanym „Sieci szerokopasmowe” szczegółowo przedstawiono metodykę oceny budowy sieci szerokopasmowej potraktowanej jako duży, można by rzec ogólnonarodowy projekt inwestycyjny. W podrozdziale Studium przypadku: Infrastruktura sieciowa, następującym po wprowadzeniu metodycznym, zaprezentowane zostały zastosowane narzędzia analityczne, składające się na całość analizy kosztów i korzyści społecznych, zaadaptowanej do potrzeb i warunków konkretnej sytuacji branżowej. Zastosowanie opisanych narzędzi analitycznych na użytek OSR *ex ante* wzbogaciłoby analizę wpływu o korzyści i koszty wyrażone w kwotach, pozwalając tym samym na zestawienie ich bilansu, kwalifikującego się do zdyskontowania w czasie w celu otrzymania e-NPV. Wprowadzenie metodyczne i opis przypadku znajdują się na stronach 260-288 w/w przewodnika metodycznego.

³⁴ Por. „Rolnictwo 4.0 Identyfikacja trendów technologicznych”, Warszawa, 2023 r.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



1. Teledetekcja z wykorzystaniem nanosatelitów Światowid: Nanosatelity Światowid, wyprodukowane przez firmę SatRev, mogą być używane do teledetekcji w rolnictwie precyzyjnym. Poprzez zbieranie danych z kosmosu, teledetekcja pozwala na monitorowanie stanu pól, zasobności gleby i potrzeb nawożenia czy nawodnienia.
2. Usługi z zakresu rolnictwa inteligentnego: W Polsce wiele firm oferuje usługi związane z rolnictwem inteligentnym, takie jak strefowanie pól, analiza zasobności gleby, doradztwo nawozowe i nawodnieniowe. Przykładowo, firma „Rolnictwo Precyzyjne Andrzej Przeperski”, która prowadzi badania w kierunku mapowania pól dla zastosowań zmiennego dawkowania nawozów.
3. System eSad: System eSad, tworzony przez InHort, to internetowa platforma wspomagająca decyzje nawodnieniowe dla sektorów produkcji rolnej. Pomaga w optymalizacji nawadniania na podstawie danych pomiarowych.
4. Bezprzewodowy system AGREUS®: AGREUS® to system klasy *Smart Village*, umożliwiający monitorowanie parametrów upraw (takich jak temperatura i wilgotność) oraz sterowanie urządzeniami bezprzewodowo.
5. Zarządzanie gospodarstwem za pomocą platform takich jak 365FarmNet i Agrivi: Na rynku polskim funkcjonują rozwiązania zagraniczne, takie jak platforma 365FarmNet i Agrivi, które oferują systemy zarządzania gospodarstwem rolnym.
6. System RolnikON: Rodzimym rozwiązaniem jest system RolnikON, który zdobywa rynek ze swoimi usługami wspierającymi rolników.
7. Projekty NCBR: Programy Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) wspierają innowacje w rolnictwie, jak projekt oparty na teledetekcji z wykorzystaniem kamery hiperspektralnej, umożliwiający lepsze określanie potrzeb nawadniania, nawożenia i chemicznego zwalczania.
8. Monitoring bydła z wykorzystaniem technologii GPS: Projekt w ramach programu AGROTECH oparty o lokalizację GPS pozwolił na stworzenie innowacyjnego systemu monitorowania bydła mięsnego oraz stada krów mlecznych. System opiera się na nowoczesnych technologiach, takich jak biosensory, sensorów oborowych, algorytmy sztucznej inteligencji i internet rzeczy.

Wszystkie te przykłady wykorzystują szerokopasmowy dostęp do internetu do zbierania, przetwarzania i przekazywania danych w celu poprawy efektywności i precyzji działań w rolnictwie.

3.4.2.2. PEM

Z perspektywy *ex post* widać, że wdrożenie elektronicznej platformy gromadzenia i upubliczniania odpowiednich danych, dotyczących pomiaru pól elektromagnetycznych poprawiło sytuację społeczeństwa, minimalizując jego deficyt informacyjny w tym zakresie, który był źródłem pewnych niepokojów społecznych i troski służb ochrony zdrowia.

W OSR *ex ante* przeprowadzono wywód na temat braku szkodliwości promieniowania elektromagnetycznego dla zdrowia ludzkiego. Z racji braku dostępu do publicznych danych podważających tę tezę (np. Światowej Organizacji Zdrowia – WHO, Ministerstwa Zdrowia), autorzy niniejszego raportu mogą potwierdzić jej adekwatność dla oceny wpływu obszarowego.

3.4.2.3. Edukacja

Podobnie jak rolnictwo, rosnąca dostępność edukacji i jej różnych form jest funkcją dostępności internetu szerokopasmowego. Wyniki wykonanej analizy miernikowej *ex post* wskazują na znaczący postęp w dostępie do szerokopasmowego szybkiego internetu jaki dokonał się w Polsce w ostatnich trzech latach. Co oznacza, że rozwój zdalnego nauczania/e-edukacji trafia na sprzyjające warunki rozwojowe, które niwelują różnice w dostępie do wiedzy pomiędzy miastem a wsią.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Dodatkowo analiza wpływu obszarowego została rozszerzona o identyfikację mechanizmów społeczno-gospodarczych. Tak aby można było skojarzyć eliminację ułomności rynkowych i prawnych w przekroju obszarów z analizą wpływu podmiotowego. Co prowadzi do pogłębionego rozumienia sił napędzających gospodarkę i społeczeństwo z perspektywy regulacyjnej. Wizualizacja wpływów obszarowych z uwzględnieniem sił sprawczych i czynników społecznych ma postać tzw. map wpływu, które znajdują się w rozdziale 2.2.3.

3.4.3. Bilans korzyści i kosztów społecznych

W odpowiedzi na pkt. 6 OSR *ex ante* przeprowadzona została szczegółowa analiza faktycznych dochodów i poniesionych wydatków budżetowych, która ukazuje skalę odchyłeń *in plus* i *in minus* względem postawionej prognozy. Poniższa tabela zawiera dane liczbowe opierające się na informacjach pozyskanych ze źródeł publicznych, które umożliwiają prześledzenie wykonania każdej pozycji budżetowej (por. Załącznik 3. Arkusz oceny wpływu na sektor finansów publicznych).

Tabela 3-9. Ocena *in media res* wpływu regulacji na SFP

Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP (pkt6. OSR <i>ex ante</i>)	Okres podlegający ocenie			
	2019	2020	2021	2022
4. Koszty i korzyści związane z funkcjonowaniem ustawy (zakładane i faktyczne, w tym korzyści i koszty dla podmiotów niebędących bezpośrednio w zakresie oddziaływania ustawy)	Kwoty w mln zł /rok			
4.1 Sytuacja przed wejściem w życie ustawy (scenariusz bazowy)	0,00	0,00	0,00	0,00
4.2 Korzyści z przyjęcia ustawy zakładane przed jej wejściem w życie (z uwzględnieniem korekt <i>ex ante</i> z lat 2020-2021)³⁵:	0,00	32,00	253,86	324,19
Dochód z tyt. opłat za zajęcie pasa drogowego (JST) - prognoza wzrostu opłat sporządzona w 2018 r. na podstawie Analizy uwarunkowań w procesie aktualizacji narodowego Planu Szerokopasmowego	0,00	32,00	54,00	71,00
0. Przychody funduszu z odsetek od wolnych środków (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	6,51	6,51
1. Wspieranie rozwoju szybkich sieci telekomunikacyjnych (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	50,49	0,00
2. Pobudzenie popytu użytkowników końcowych na usługi dostępu do szybkiego internetu (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	50,49	96,38
4. Zadania związane z informatyzacją państwa (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	92,37	80,30
5. Środki przekazane na Fundusz Cyberbezpieczeństwa (korekta zwiększająca pierwotną prognozę <i>ex ante</i>)	0,00	0,00	0,00	70,00
4.4 Faktyczne korzyści wynikające z funkcjonowania ustawy	0,00	56,67	110,07	143,80
Rzeczywisty wzrost dochodów JST z tyt. opłaty za zajęcie pasa drogowego zmaterializował się w odniesieniu do 2% populacji JST - na podstawie wyników badania ankietowego. Gminy odnotowały wzrost dochodów z tego tytułu o 1009,14 tys. zł (mediana - Md dla n=15). Na tej podstawie można zasymulować przyrost dla całej populacji. Jednakże niewielka liczba odpowiedzi nie oddaje realnej skali zjawiska. Dlatego konkluzję o spełnieniu się prognozy <i>ex ante</i> na poziomie 121% należy przyjmować z zastrzeżeniem wynikającym z ograniczonych danych rzeczywistych.	0,00	56,67	56,67	56,67
0. Przychody funduszu z odsetek od wolnych środków (Fundusz Szerokopasmowy) wg sprawozdania budżetowego za rok 2021 i 2022	0,00	0,00	0,20	b.d.
1. Wspieranie rozwoju szybkich sieci telekomunikacyjnych (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Pobudzenie popytu użytkowników końcowych na usługi dostępu do szybkiego internetu (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	0,00	0,00
4. Zadania związane z informatyzacją państwa (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	53,20	17,12
5. Środki przekazane na Fundusz Cyberbezpieczeństwa	0,00	0,00	0,00	70,00
4.3 Koszty związane z funkcjonowaniem ustawy zakładane przed jej wejściem w życie	0,00	-4,32	-143,69	-143,93
1. Zakup i koszty eksploatacji mierników PEM dla inspekcji ochrony środowiska - zabezpieczony art.37 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw // Cz.41. Budżetu państwa - Środowisko	0,00	-4,32	0,00	-0,24
2. Realizacja celów statutowych Funduszu Szerokopasmowego (poz.1. i 2. po stronie korzyści)	0,00	0,00	-137,18	-137,18
3. Obsługa funduszu (Fundusz Szerokopasmowy)	0,00	0,00	-6,51	-6,51
4.5 Faktyczne koszty związane z funkcjonowaniem ustawy	0,00	0,00	-181,24	-215,81
1. Zakup i koszty eksploatacji mierników PEM dla inspekcji ochrony środowiska - Cz. 41 Budżetu państwa - zabezpieczony art.37 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 r. poz. 1815); Wg informacji uzyskanej w GIOŚ nie dokonano	0,00	0,00	0,00	0,00

³⁵ Z perspektywy OSR *ex post* uwzględniono modyfikacje jakie miały miejsce w latach 2020-2021 w odniesieniu do pierwotnej prognozy *ex ante* wpływu na SFP.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Budżet państwa, JST i inne jednostki SFP (pkt6. OSR ex ante)	Okres podlegający ocenie			
	2019	2020	2021	2022
zakupu aparatury pomiarowej bez wskazania powodu. Jednocześnie, stwierdzono, że Inspektoraty ochrony środowiska posiadają zdolność wykonywania pomiarów PEM.				
2. Realizacja celów statutowych Funduszu Szerokopasmowego (poz.2. po stronie kosztów - zaniechanie wydatków pomimo przychodów z tyt. (1) opłat za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji; (2) opłat za prawo do wykorzystywania częstotliwości; (3) kar i grzywien, nakładanych przez Prezesa UKE)	0,00	0,00	-128,04	-128,68
3. Obsługa funduszu wg sprawozdania budżetowego za rok 2021 i 2022	0,00	0,00	-53,20	-87,12
II.2.1.2 Wpłata z Funduszu COVID 19 wg sprawozdania budżetowego za rok 2021 i 2022	0,00	0,00	0,00	-5,18
III.1 Dotacje na realizację zadań bieżących wg sprawozdania budżetowego za rok 2021 i 2022	0,00	0,00	-18,56	-1,41
III. 2. Koszty własne jednostki wg sprawozdania budżetowego za rok 2021 i 2022	0,00	0,00	-34,64	-85,71
A. Saldo korzyści i kosztów funkcjonowania ustawy przed wejściem jej w życie = 4.2 - 4.3 (modyfikacja prognozy w latach 2020-21)	0,00	27,68	110,17	180,26
B. Saldo faktycznych korzyści i kosztów = 4.4 - 4.5	0,00	56,67	-71,17	-72,01
C=Saldo dochodów i wydatków budżetowych wg prognozy z OSR Ex ante	0,00	27,68	-83,18	-66,42
Saldo korzyści i kosztów funkcjonowania ustawy przed wejściem jej w życie względem prognozy z OSR ex ante (C-A)	0,00	0,00	-193,35	-246,68
Saldo faktycznych korzyści i kosztów względem prognozy z OSR ex ante (C-B)	0,00	-28,99	-12,01	5,59

Źródło: opracowanie własne. Dane dot. prognozy budżetowej i jej aktualizacji pochodzą z pkt 6 OSR ex ante oraz Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2021-22. – Część 13. Fundusze celowe – Tabela 35. Dane dot. realizacji prognozy pochodzą z badania ankietowego oraz Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2021-22. – Część 13. Fundusze celowe – Tabela 35.

Po stronie dochodowej prognoza dochodów JST z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, spełniła się w 121%, wyrażając się malejącymi wartościami poziomu realizacji w proporcji do przewidywanego w prognozie przyrostu dochodu z tego tytułu.

Fundusz Szerokopasmowy powołany do życia Ustawą Zmieniającą został zasilony środkami do realizacji celów statutowych średnio w wysokości 94% kwot planowanych na lata 2021-2022. Jednakże na podstawie danych znajdujących się w Sprawozdaniach z wykonania budżetu Państwa za lata 2021 i 2022 należy stwierdzić, że na

- wspieranie rozwoju szybkich sieci telekomunikacyjnych oraz
- pobudzanie popytu użytkowników końcowych na usługi dostępu do szybkiego internetu

wydano 0% zakładanych kwot. Należy jednak zaznaczyć, że w okresie od maja do czerwca 2022 przeprowadzony został pilotażowy nabór wniosków dotacyjnych, finansowanych z Funduszu Szerokopasmowego³⁶.

Jego skutki znajdują swoje odbicie w wynikach finansowych funduszu w kolejnym roku obrachunkowym. Kwestia znaczenia finansowania inwestycji szerokopasmowych widoczna jest w odpowiedziach na pytania ankietowe. Respondenci wyrazili w nich pogląd, że działanie funduszu jest dla nich ważne. Jednakże, rozkłady odpowiedzi dotyczących oceny strony ilościowej jego działania wskazują, że skutki tego instrumentu prawnego nie są jeszcze odczuwalne.

Jeżeli chodzi o wydatki przewidziane na zakup aparatury do pomiarów PEM to nie zostały one dokonane przez uprawnione podmioty SFP. W odpowiedzi na pytania dotyczące tej kwestii GIOŚ nie podał przyczyny nieskorzystania z zapewnionych środków budżetowych, stwierdzając, że inspektoraty środowiska mają zdolność wykonywania pomiarów PEM wymaganych zmianą regulacyjną.

Ze środków Funduszu Szerokopasmowego sfinansowano zadania związane z informatyzacją państwa. Również przekazano znaczącą kwotę na rzecz Funduszu Cyberbezpieczeństwa.

Poniższy wykres ilustruje skalę odchyień wpływu Ustawy zmieniającej na SFP - z rozbiem na tzw. korzyści i koszty funkcjonowania regulacji.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/fundusz-szerokopasmowy--pierwszy-nabor-wnioskow>



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa

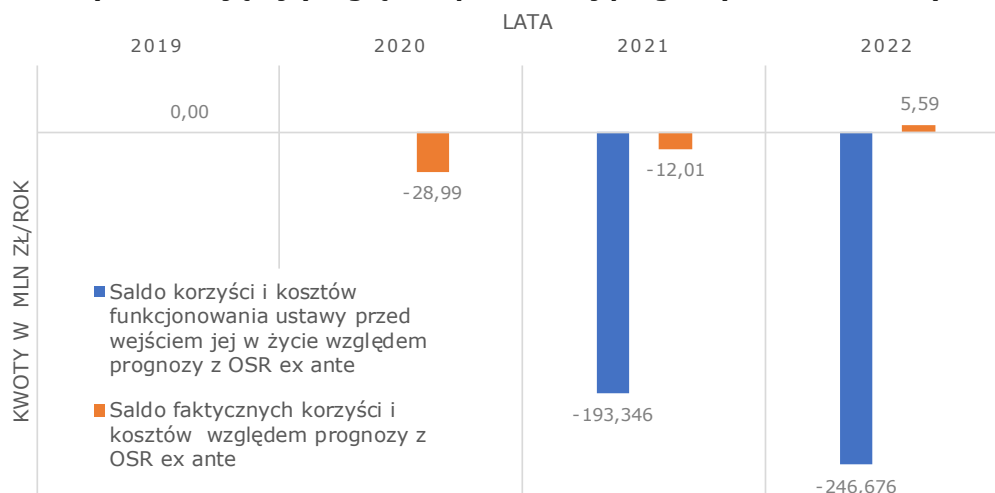


Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-26. Odchylenia sald korzyści i kosztów SFP wynikających z Ustawy Zmieniającej (względem pierwotnej prognozy z OSR ex ante)



Źródło: opracowanie własne. Dane dot. prognozy budżetowej i jej aktualizacji pochodzą z pkt. 6 OSR ex ante oraz Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2021-22. – Część 13. Fundusze celowe – Tabela 35. Dane dot. realizacji prognozy pochodzą z badania ankietowego oraz Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2021-22. – Część 13. Fundusze celowe – Tabela 35.

Należy zauważyć, że zarówno po stronie dochodów jak i wydatków budżetowych wystąpiły znaczące odchylenia kwotowe, wskazujące na to, że realia następstw regulacyjnych miały inny przebieg niż pierwotnie zaplanowano. Wydaje się, że czynników mających takie skutki mogło być wiele. Ich ocena znajduje się w punkcie 6. OSR ex post.

Saldo korzyści i kosztów funkcjonowania ustawy przed wejściem jej w życie względem prognozy z OSR ex ante wskazuje, że już na etapie wdrażania regulacji nastąpiły korekty pierwotnej prognozy wpływu na SFP, podyktowane względami budżetowymi. Znaczny wzrost sald wskazuje na zwiększenie kosztów wdrożenia regulacji.

Znacznie mniejsze różnice kwotowe sald faktycznych korzyści i kosztów względem prognozy z OSR ex ante wskazują na to, że po stronie kosztowej dokonane zostały wydatki redukujące kwoty realnych korzyści, przekładające się na dochody różnych podmiotów sektora finansów publicznych, będących beneficjentami Funduszu Szerokopasmowego.

W świetle zaprezentowanych odchyień należy zauważyć, że wpływ regulacji na SFP jest dość znaczący. Z kolei, wpływ regulacji na JST jest w analizowanym okresie trzech lat zgodny z przewidywaniami. Prognoza wzrostu przychodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego zmaterializowała się nadmiarowo, osiągając średnioroczną wartość rzędu 121% wartości pierwotnej.

Rozchwianie realizacji prognozy ex ante wskazuje, że zadziałał silny czynnik zewnętrzny, wywołujący tak widoczne odchylenia zarówno na plus jak i minus. Należy przypuszczać, że zaburzenia te były następstwem pandemii, w trakcie której wiele zaplanowanych działań korzystających z finansowania budżetowego miało przebieg odbiegający od zaplanowanego.

Uzupełnieniem powyższej analizy ilościowej jest mapa wpływów w obszarze SFP, które zostały przedstawione na tle działań podejmowanych przez administrację państwową w sferze informatyzacji.



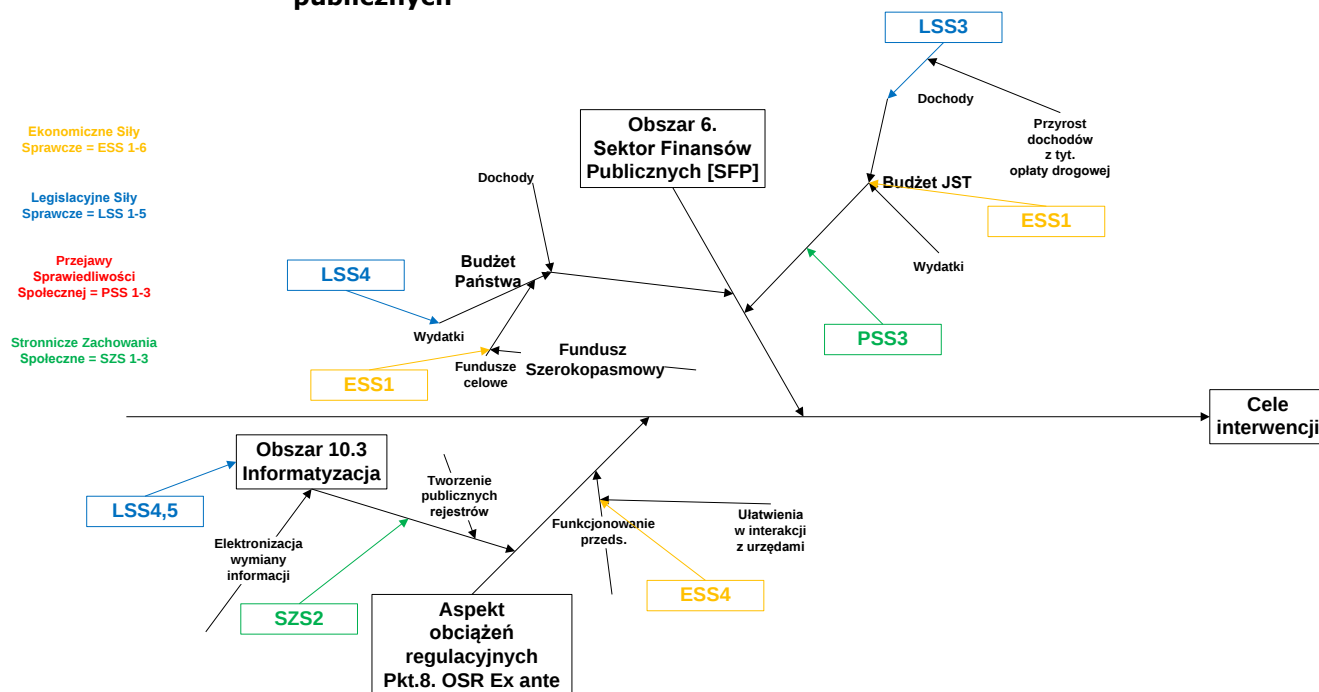
Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-27. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.3 i sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Na mapie wskazano działanie sił sprawczych, które identyfikują mechanizmy społeczno-gospodarcze, działające w SFP. W granicach tak zdefiniowanego obszaru można zauważyć działanie dwóch rodzajów ekonomicznych sił sprawczych (ESS1 i ESS4) oraz dwóch legislacyjnych sił sprawczych (LSS3, LSS4 i LSS5), którym towarzyszy jedno stronnicze zachowanie społeczne (SZS2) oraz jeden przejaw sprawiedliwości społecznej (PSS3). Z wpływem na informatyzację ściśle wiąże się elektronizacja wymiany informacji, która wynika z narzuconych Ustawą Zmieniającą obowiązków informacyjnych, które się do tego nadają.

3.4.4. Ewaluacja efektów według mierników zdefiniowanych w OSR ex ante

OSR ex ante w pkt 12. przywołuje dwadzieścia mierników ilościowych, które mają być pomocne w ocenie zmian w funkcjonowaniu krajowej gospodarki i polskiego społeczeństwa w następstwie przyjętych rozwiązań prawnych. Źródłem mierników są rządowe dokumenty o charakterze strategicznym.

Z powodu nieokreślenia wartości wyjściowych mierników przyjęliśmy dane wskaźnikowe za rok 2019 jako punkt odniesienia do zmierzania postępu, który dokonał się w latach 2020-2022. Do oceny zmian zastosowano 4-stopniową skalę ocen zaprezentowaną w tabeli poniżej.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Tabela 3-10. Skala wykorzystana do oceny zmiany wartości mierników

Wartość % zmiany wskaźnika względem punktu odniesienia	Ocena wg skali 4-stopniowej
$W < 3\%$	Obserwuje się regres lub stagnację
$3\% \leq W < 5\%$	Obserwuje się niewielki postęp
$10\% \leq W < 35\%$	Obserwuje się zauważalny postęp
$W \geq 35\%$	Nastąpił znaczący postęp

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej zaprezentowano w formie tabelarycznej wynik przeprowadzonej ewaluacji miernikowej. Na podstawie stwierdzonych przyrostów lub spadków została przeprowadzona ocena postępu w badanym okresie trzech lat (szczegółowe informacje o ich wartości i źródłach danych zawiera Załącznik 4. Ocena *ex post* wartości mierników według 12 pkt. OSR *ex ante*).

Tabela 3-11. Wartości mierników wymienionych w pkt. 12 OSR *ex ante*

L.p.	Mierniki wg pkt 12. OSR <i>ex ante</i>	Punkt odniesienia (rok 2019)	Wartość miernika w 2022 r.	Względna zmiana w latach 2019-2022	Ocena stopnia realizacji miernika
1	Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s	66,3%	78,2% ³⁷	17,89%	Obserwuje się zauważalny postęp
2	Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s	22,7%	43,2%	90,31%	Nastąpił znaczący postęp
3	Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości dosyć wysokiej łącznie wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach	29,1%	70,0%	140,55%	Nastąpił znaczący postęp
4	Odsetek długości przebiegu tras głównych szlaków komunikacyjnych z „niezakłóconym” dostępem do sieci 5G	0%	33%	33,00% ³⁸	Obserwuje się zauważalny postęp
5	Liczba obszarów miejskich w Polsce posiadająca w pełni rozwiniętą usługę komercyjną łączności 5G	0%	47%	47,00% ³⁹	Nastąpił znaczący postęp
6	Odsetek osób korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną w ciągu ostatnich 12 miesięcy; (Opis miernika GUS: Osoby korzystające ze stron internetowych lub aplikacji jednostek administracji publicznej w ciągu ostatnich 12 miesięcy)	40,40%	55,4%	37,13%	Nastąpił znaczący postęp
7	Odsetek przedsiębiorców korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną	49%	55,0%	12,24%	Obserwuje się zauważalny postęp
8	Odsetek osób korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną w ciągu ostatnich 12 miesięcy w celu wysyłania wypełnionych formularzy lub wypełniania ich w czasie rzeczywistym	22,6%	33,7%	49,18%	Nastąpił znaczący postęp
9	Odsetek internautów oceniających pozytywnie lub raczej pozytywnie sposób załatwienia sprawy urzędowej przez internet	40,40%	55,40%	37,13%	Nastąpił znaczący postęp
10	Odsetek osób posiadających podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe	44,2%	62,32%	40,90%	Nastąpił znaczący postęp
11	Odsetek osób umawiających się na wizytę u lekarza przez stronę internetową	11,80%	20,0%	69,49%	Nastąpił znaczący postęp

³⁷ Wartość dotyczy 2021 r. – brak danych za 2022 r.³⁸ Zmiana bezwzględna³⁹ Zmiana bezwzględna

Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



L.p.	Mienniki wg pkt 12. OSR <i>ex ante</i>	Punkt odniesienia (rok 2019)	Wartość miennika w 2022 r.	Względna zmiana w latach 2019-2022	Ocena stopnia realizacji miennika
12	Odsetek osób uczestniczących w konsultacjach społecznych on-line lub głosowaniach przez internet w sprawach społecznych lub politycznych	5,60%	5,00%	-10,71%	Obserwuje się regres lub stagnację
13	Odsetek obywateli posiadających Profil Zaufany	14,8%	51,1%	245,47%	Nastąpił znaczący postęp
14	Odsetek przedsiębiorstw korzystających z internetu do składania ofert na usługi, towary i materiały w elektronicznym systemie zamówień publicznych	10,50%	12,99%	23,71%	Obserwuje się zauważalny postęp
15	Odsetek przedsiębiorstw korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną do obsługi procedur administracyjnych (np. deklaracje podatku VAT lub deklaracje ZUS) całkowicie drogą elektroniczną	69,10%	70,68%	2,28%	Obserwuje się regres lub stagnację
16	Odsetek przedsiębiorstw korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną do obsługi więcej niż 3 procedur administracyjnych obejmujących odsyłanie wypełnionych formularzy (trzeci stopień dojrzałości)	52,40%	53,60%	2,28%	Obserwuje się regres lub stagnację
17	Odsetek przedsiębiorstw korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną do obsługi więcej niż 3 procedur administracyjnych w pełni drogą elektroniczną (czwarty stopień dojrzałości)	52,40%	53,60%	2,28%	Obserwuje się regres lub stagnację
18	Odsetek usług opisanych w części dla obywatela Portalu Rzeczypospolitej Polskiej (odpowiadającej serwisowi Obywatel.gov.pl z 2016 r.) dostępnych drogą elektroniczną	40,40%	55,40%	37,1%	Nastąpił znaczący postęp
19	Odsetek urzędów administracji rządowej korzystających z systemów klasy EKD jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla danego podmiotu	71,3%	73,1%	2,52%	Obserwuje się regres lub stagnację
20	Udział procentowy liczby spraw wszczynanych elektronicznie do ogólnej liczby spraw w sądach powszechnych w postępowaniu cywilnym	16,9%	16,4%	-2,94% ⁴⁰	Obserwuje się regres lub stagnację

Źródło: opracowanie własne.

Warto podkreślić, że dodatnie zmiany wartości większości mienników wykazują zbieżność z efektami regulacyjnymi wywołanymi Ustawą Zmieniającą, jednak w ocenie tej trzeba wziąć pod uwagę także inne czynniki zewnętrzne i specyfikę badanych procesów.

Wśród 20 mienników 6 wskazuje na regres lub stagnację procesu zmian w kierunku poprawy dobrostanu społecznego, natomiast 10 mienników odnotowuje znaczący postęp, przy czym 4 wskazuje na postęp zauważalny.

Imponujący przyrost wartości miary pokazującej przyrost liczbowy gospodarstw domowych korzystających z dostępu do szybkiego internetu – rzeczywiście zbiega się w czasie z wdrożeniem analizowanej regulacji. Co ciekawe, przyrost ten dotyczy w większym stopniu dostępu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. To pokazuje, że popyt na zaawansowane usługi dostępne sukcesywnie rośnie, a preferencja takiego wyboru może wynikać z faktu, że oferta szybkiego internetu dla konsumenta takich usług nie jest droższa od oferty dostępowej z przedziału 30-100 Mb/s. Dzięki wzrostowi takiej dostępności rośnie też odsetek osób korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną, która na duże skalę digitalizuje sferę kontaktów z obywatelami. Niewątpliwie, do rozpowszechnienia się takiego trybu komunikacji przyczyniła się pandemia COVID-19, w trakcie której nastąpił rozwój zdalnych usług medycznych, edukacji i pracy zdalnej. Również ten czynnik wpłynął na

⁴⁰ Wartość dotyczy 2021 r. – brak danych za 2022 r.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



przeorganizowanie funkcjonowania przedsiębiorców, którzy komunikację biznesową z otoczeniem opierają w większym stopniu na narzędziach wykorzystujących internet.

Jednakże w świetle opinii uzyskanych w trakcie badania ankietowego oraz przeprowadzonej analizy należy zauważyć, że zmiany w penetracji szerokopasmowego internetu są następstwem procesów inwestycyjnych (rozpoczętych w latach poprzednich oraz przyspieszonych w czasie pandemii). Tak więc zaobserwowany wzrost tego miernika można pośrednio przypisać analizowanej regulacji, która pełniła rolę katalizatora, tj. funkcję inicjującą i wpierającą prowadzenie inwestycji.

Ocena przekrojowa sposobu funkcjonowania społeczeństwa z perspektywy dostępności szybkiego internetu wypada nad wyraz pozytywnie, a odnotowany postęp w przypadku miernika „dostęp gospodarstwa domowego do internetu o przepustowości >100 Mb/s” i „posiadanie Profilu Zaufanego” przewyższają znacząco poziom 100% w skali 3 lat. Tu podobnie, bardziej niż bezpośredni efekt regulacji mógł zadziałać czynnik zewnętrzny, którym była pandemia COVID 19.

Podsumowując należy stwierdzić, że z punktu widzenia metodyki przeprowadzanej OSR *ex post* postęp w dostępie i wykorzystaniu szerokopasmowego internetu można w ograniczonym stopniu wskazać jako pozytywny skutek społeczny i ekonomiczny analizowanej regulacji. Dokładne wyliczenie efektów samej regulacji nie jest jednak obecnie możliwe, gdyż nie dysponujemy danymi liczbowymi umożliwiającymi ich powiązanie z konkretnymi instrumentami prawnymi przy oddzieleniu efektów wnoszonych przez czynniki zewnętrzne.

Przeprowadzone analizy jakościowe pokazują jednak wyraźny wpływ i zasięg oddziaływania regulacji na niemal wszystkie grupy interesariuszy.

4. Część III: Podsumowanie i wnioski

4.1. Analiza prawna skutków regulacji

4.1.1. Czynniki nadzwyczajne nie uwzględnione na etapie projektowania interwencji

Zidentyfikowano czynniki zewnętrzne, które nie mogły być brane pod uwagę na etapie projektowania interwencji publicznej, a które przyczyniły do ograniczenia osiągnięcia zamierzonych nowelizacją Megaustawy efektów:

- pandemia COVID-19;
- opóźnienie rozdysponowania częstotliwości 5G;
- sytuacja geopolityczna wywołana wojną na Ukrainie.
- wysoka inflacja (przewidywane wydatki muszą być zrewaloryzowane);

Należy wskazać, że szczególnie wojna na Ukrainie oraz pandemia COVID-19 miały wpływ na poziom inwestycji telekomunikacyjnych w Polsce i był to czynnik, który stanowił istotny element zakłócający rozwój tej branży.

4.1.1.1. Pandemia COVID-19

Z punktu widzenia postępowań administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym, dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz organów administracji niezwykle doniosłe znaczenie miały rozwiązania dotyczące wydłużenia terminów w trwających postępowaniach. Zgodnie bowiem z art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r. poz. 374 dalej „COVID-U”), w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 biegi terminów procesowych i sądowych w postępowaniach administracyjnych oraz sądowno-administracyjnych zostają wstrzymane lub zawieszone.

W praktyce oznaczało to, że na przykład termin na złożenie odwołania od decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę nie jest liczony według standardowych zasad w trakcie trwającego stanu zagrożenia epidemicznego. To rozwiązanie niewątpliwie było korzystne dla osób, które zamierzały zakwestionować wydane pozwolenia budowlane na realizację inwestycji telekomunikacyjnych, np. właścicieli działek sąsiadujących z nieruchomością, na której były wznoszone maszty lub wieże telekomunikacyjne. Jednak z punktu widzenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jako inwestora stan taki miał poważne konsekwencje, związane z niepewnością co do możliwości ustalenia terminu rozpoczęcia prac budowlanych, skuteczności podnoszonych zarzutów wobec realizowanych inwestycji. Podnoszony przepis wywoływał również istotne wątpliwości jak prawidłowo należy go zastosować. Stanowisko w tej materii zajmował również Minister Sprawiedliwości⁴¹.

Jak wskazał Minister Sprawiedliwości w komunikacie: „W związku z licznymi pytaniami i komentarzami, Ministerstwo Sprawiedliwości informuje, że przepisy stanowiące część „Tarczy antykryzysowej” dotyczące wstrzymania nierozpoczętego i zawieszenia rozpoczętego biegu terminu procesowego nie mają mocy wstecznej. Minister Sprawiedliwości starał się więc przeciąć spekulacje związane z tym, że ustawa COVID-U weszła w życie z dniem 31 marca 2020 roku natomiast stan zagrożenia wystąpił wcześniej już od 14 marca 2020 roku, stan epidemii wystąpił 20 marca 2020 roku.”.

⁴¹ Komunikat Ministra Sprawiedliwości pt. „Informacja w sprawie wstrzymania i zawieszenia terminów procesowych” link <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/informacja-w-sprawie-wstrzymania-i-zawieszenia-terminow-procesowych>



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Warto zaznaczyć, że wspomniane regulacje dotyczące biegu terminów postępowania mają wpływ głównie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych biorących udział w postępowaniach administracyjnych zarówno inwestycyjnych, jak również przed Prezesem UKE.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 15zss ust. 6 COVID-U, w okresie zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii nie przeprowadza się rozpraw i posiedzeń jawnych. Dodatkowo, zgodnie z treścią art. 15zss ust. 10 i 11 COVID-U, przedsiębiorcy nie mogli stosować przepisów proceduralnych dotyczących bezczynności organów administracji ani obowiązku powiadamiania stron lub uczestników o niezakończaniu sprawy w terminie. Powołane przepisy wyłączały również sankcje za brak rozpatrzenia sprawy w terminie, a zaprzestanie działań przez sądy lub organy administracji nie stanowi podstawy do wytaczania środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Ustawa w przepisie art. 15zss ust. 8 i 9 COVID-U przewidywała również specjalne rozwiązania dotyczące biegu terminów w przypadku milczącego załatwienia sprawy lub innych sytuacji, w których brak wyraźnego sprzeciwu organu lub wydania innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę do podjęcia działań lub czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków stron. W tych przypadkach, analogicznie do już wspomnianych zasad, bieg terminu nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. Jednak organ może wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu.

Warto odnotować także, że w rezultacie wejścia w życie przepisu art. 98 U Tarcza 2.0 wyłączono możliwość uznania za doręczoną korespondencji niepodjętej w terminie (zastosowania fikcji doręczenia), względem pism podlegających doręczeniu za potwierdzeniem odbioru przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, których termin odbioru określony w zawiadomieniu o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru przypadał w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Pism tych nie można było uznać za doręczone w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz przed upływem 14 dni od dnia zniesienia tych stanów. Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w pierwotnym swym brzmieniu, w katalogu wyłączeń od zasady braku możliwości zastosowania fikcji doręczeń, nie uwzględniała przesyłek wysyłanych do ani wysyłanych przez organy administracji publicznej. Mankament ten szybko dostrzeżono i ustawą z dnia 24 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1423) uzupełniono katalog wyłączeń zawarty w art. 98 ust. 2 o przesyłki wysyłane do oraz wysyłanych przez organy administracji publicznej. Niemniej jednak, na skutek wejścia w życie opisanych wyżej przepisów ustawy z 16 kwietnia 2020 r., w okresie od 18 kwietnia 2020 r. do 20 sierpnia 2020 r. zastosowanie fikcji doręczenia było wyłączone, także w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UKE, co w konsekwencji uzależniało możliwość kontynuowania postępowań administracyjnych od skutecznego doręczenia korespondencji stronom. Wyłączenie możliwości zastosowania fikcji doręczeń również stanowiło czynnik mogący w istotnym zakresie oddziaływać na czas prowadzonych postępowań przed organami architektoniczno-budowlanymi jak i przed Prezesem UKE w okresie mieszczącym się w horyzoncie czasowym będącym przedmiotem analiz zawartych w niniejszym Raporcie.

Wznowienie biegu terminów procesowych i sądowych w postępowaniach administracyjnych oraz sądowo-administracyjnych nastąpiło w wyniku wejścia w życie przepisu art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875 dalej „UTarcza 3.0”) bowiem przepisem tym uchylono art. 15 zss COVID-U. Dodatkowo zmiany jakie wprowadziła Tarcza 3.0 dotyczyły terminów, których bieg nie rozpoczął się na podstawie art. 15zss COVID-U, te zgodnie z art. 68 ust. 6 i 7 UTarcza 3.0 rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ww. ustawy, w przypadku terminów, których bieg



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



został zawieszony na podstawie art. 15zss COVID-U, bieżą dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie UTarcza 3.0.

Należy, również zauważyć, że UTarcza 2.0 dała przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dodatkowe narzędzia inwestycyjne poprzez zmianę przepisów UPb i stworzenie możliwości budowy przenośnych wolno stojących masztów antenowych, czy zmianę przepisów POŚ wyłączając obowiązek wykonywania pomiarów PEM w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych zlokalizowanych na terytorium objętym stanem nadzwyczajnym, stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii, w przypadku wprowadzenia jednego z wyżej wymienionych stanów.

Natomiast zmiana COVID-U polegała na uproszczeniu procedur budowlanych związanych z udzieleniem pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 31zy1 COVIDU: „1. W okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.) nie stosuje się, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktuje się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. 2. W przypadku wniosków, o których mowa w ust. 1, termin do zgłoszenia sprzeciwu w drodze decyzji liczy się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Na czas trwania postępowań przed Prezesem UKE lub innymi organami administracyjnymi (np. zarządami dróg, organami ochrony środowiska, organami architektoniczno-budowlanymi) wpływ miały czynniki niemożliwe do przewidzenia na etapie uchwalania Ustawy Zmieniającej, w tym w szczególności pandemia COVID-19.

Niewątpliwie nie tylko przepisy ostonowe związane z pandemią COVID miały wpływ na proces inwestycyjne, ale również uwarunkowania organizacyjne wynikające z podejmowanych zasad bezpieczeństwa epidemiologicznego przez organy i instytucje. Wspomnieć należy, że szereg przedsiębiorców wskazywało na braki kadrowe związane z kwarantanną lub izolacją osób chorych. Przedsiębiorcy pocztowi nie prowadzili doręczeń przesyłek dla pełnomocników postępowań administracyjnych będących na kwarantannie lub izolacji. Takie okoliczności również wpływały na procesy inwestycyjne i czas trwania postępowań administracyjnych.

Przed wszystkim warto odnotować, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 566) w § 13 ust. 1 przewidywało możliwość wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym w okresie od 31 marca 2020 r. do odwołania. Ograniczenie to mogło polegać na wykonywaniu:

- 1) Wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom.
- 2) Określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.

Decyzję o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń podejmował kierownik urzędu administracji publicznej lub kierujący jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym, zawiadamiając o tych ograniczeniach, w drodze ogłoszenia na stronie podmiotowej urzędu lub jednostki, a także poprzez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie urzędu lub jednostki.

Zagrożenie pandemiczne pokazało również znaczenie infrastruktury i usług telekomunikacyjnych dla życia społecznego i gospodarczego w warunkach panujących



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



zagrożeń. Upowszechniło również model pracy zdalnej, co będzie znaczącym bodźcem popytowym dla rozwoju sieci szerokopasmowych.

4.1.1.2. Sytuacja geopolityczna wywołana wojną na Ukrainie

Konflikt na Ukrainie miał wpływ na dostępność niektórych surowców i komponentów używanych w produkcji sprzętu telekomunikacyjnego. Ograniczenia w dostawach miedzi, aluminium i innych materiałów mogły prowadzić do wzrostu kosztów produkcji, co mogło wpłynąć na tempo inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną. Konflikt miał też dodatkowy wpływ na zmniejszenie dostępności pracowników z za wschodniej granicy, co wpłynęło negatywnie na tempo prowadzonych inwestycji w 2022 r.

Niestabilność geopolityczna w regionie miała wpływ na decyzje inwestycyjne niektórych firm telekomunikacyjnych. Niektóre z nich mogły opóźniać lub ograniczać swoje inwestycje ze względu na niepewność związaną z sytuacją w Ukrainie.

4.1.1.3. Opóźnienie rozdysponowania częstotliwości 5G

Pandemia była jedną z bezpośrednich przyczyn braku rozdysponowania częstotliwości 5G (pasma 3,4-3,8 GHz), które miały zostać udostępnione przedsiębiorcom telekomunikacyjnym już w 2020 r. To zaś spowodowało brak materializacji wskazanych uzasadnieniu Ustawy Zmieniającej inwestycji w rozwój infrastruktury sieci 5G, określonych na od 11,3 miliarda złotych do 20,3 miliarda złotych, uwzględniając trzy różne modele budowy sieci 5G.

Usługi bazujące na 5G co prawda rozwijały się, ale w bardzo ograniczonym zakresie (operatorzy świadczyli je wyspowo na bazie posiadanych zasobów częstotliwości).

Skutkiem opóźnienia był brak pojawienia się szeregu korzyści społeczno-gospodarczych – por. rozdział 1.3.2. Wpłynęło to także na wolniejszy rozwój infrastruktury liniowej, która to infrastruktura jest niezbędna do podłączenia dużej liczby koniecznych do wybudowania stacji bazowych 5G.

4.1.1.4. Wysoka inflacja

Można wyróżnić następujące trzy fazy rozwoju inflacji w latach 2015-2022 (por. Rysunek 4-1. Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015-2022):

- W latach 2015-19 (a więc na etapie przygotowywania Ustawy Zmieniającej) średnioroczna inflacja mieściła się w tzw. celu inflacyjnym NBP, wyznaczonym przez przedział $-/+2,5\%$ p.a.;
- Od przełomu roku 2019 i 2020 do końca roku 2021 inflacja rosła, osiągając na koniec roku wartość ponad 5% p. a., co oznacza przekroczenie celu NBD o 100% ;
- Średnioroczna inflacja na koniec roku 2022 wynosiła $14,37\%$, co wskazuje na prawie trzy-krotny wzrost tempa w ciągu roku, mierzonego wskaźnikiem wzrostu cen⁴².

Należy zauważyć, że bezpośrednim impulsem do wzrostu inflacji była zwiększona podaż pieniądza krajowego po pandemii COVID 19 – będąca skutkiem tarczy antykryzysowej, mającej na celu neutralizację negatywnych skutków pandemii. Analogiczne działania prewencyjne podejmowały w tym czasie również pozostałe kraje członkowskie Unii Europejskiej, co wywołało rozlanie się presji inflacyjnej na wszystkie kraje. Warto dodać, że według analiz NBP w rejonie Europy Środkowo-Wschodniej rozwój inflacji wyglądał podobnie, a w niektórych krajach jej dynamika była wyższa niż w Polsce (Czechy, Słowacja, Litwa, Węgry)⁴³.

Pandemia wpłynęła także na braki surowców oraz przerwanie łańcuchów dostaw, co było dodatkowym impulsem wzrostów cen.

⁴² Według GUS inflacja na koniec stycznia 2023 r. osiągnęła narastająco wartość bliską 18% w ujęciu r/r.

⁴³ <https://nbp.pl/ocena-biezacej-sytuacji-ekonomicznej-w-polsce-maj-2023/>



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



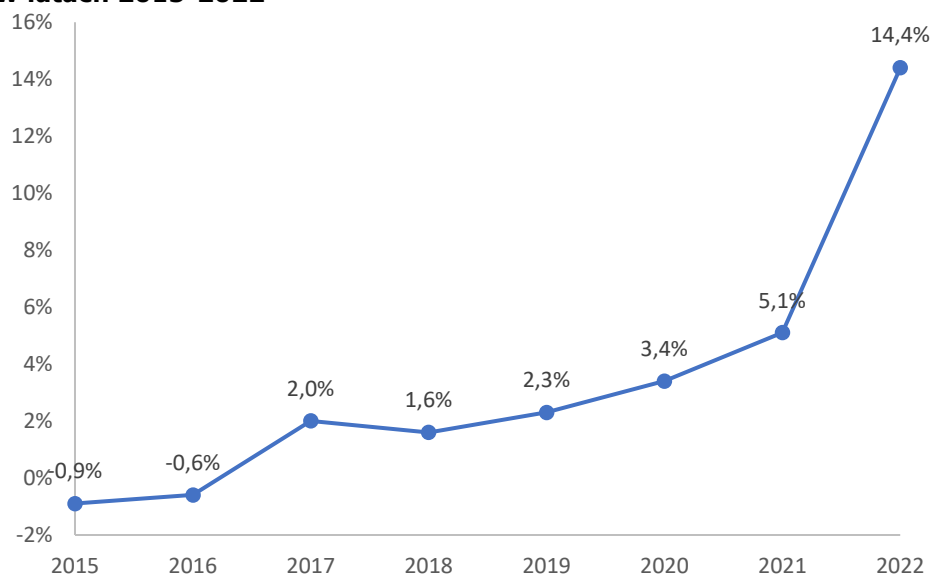
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



W 2022 r. kolejnym czynnikiem presji inflacyjnej był wzrost cen surowców energetycznych oraz niepewna sytuacja polityczno-gospodarcza po agresji Rosji i Białorusi na Ukrainę.

Rysunek 4-1. Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przedstawiony na rysunku przebieg inflacji ujawnia jej etapową naturę, która jest ściśle powiązana z cyklem koniunkturalnym, odzwierciedlającym aktywność inwestycyjną w gospodarce. W zależności od tego na jakim etapie cyklu znajduje się dana gospodarka, zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji jest różne. Inflacja wpływa na niepewność prowadzonych oraz planowanych inwestycji, ze względu na konieczność przewidzenia dodatkowych środków na kompensację rosnących kosztów, w tym wynagrodzeń.

W warunkach nasilającej się inflacji kwestią najbardziej drażliwą społecznie jest erozja wartości pieniądza, która wpływa na siłę nabywczą (dochodów) gospodarstw domowych. Z uwagi na występujące silne uzwiązkowanie załóg dużych zakładów produkcyjnych oraz rosnącą świadomość wśród pracowników sektorów usługowych, pracownicy oczekują rekompensaty utraconej siły nabywczej. Co stawia pracodawców przed koniecznością adekwatnych podwyżek wynagrodzeń. To z kolei, prowadzi do wytworzenia się spirali płacowo-kosztowej, którą napędza dalszy wzrost cen detalicznych i hurtowych.

Opisane powyżej czynniki znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach cen produkcji budowlano-montażowej GUS – w grudniu 2021 r. wzrost cen w tym wymiarze wyniósł 7,6% r/r (więcej niż inflacja), a rok później 14,3% r/r.

4.1.2. Analiza wpływu poszczególnych instrumentów wprowadzonych Ustawą Zmieniającą

Poniższa tabela prezentuje analizę oddziaływań podmiotowych w podziale na akty prawne nowelizowane Ustawą Zmieniającą. Poszczególnym oddziaływaniom podmiotowym przypisano właściwy typ legislacyjnej siły sprawczej. W ten sposób udaje się przedstawić naturę mechanizmu prawnego, która towarzyszy pożądanemu efektowi.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Tabela 4-1. Analiza oddziaływań podmiotowych w podziale na akty prawne nowelizowane Ustawą Zmieniającą

Oddziaływanie podmiotowe wg OSR <i>ex ante</i>	Dotyczy podmiotów i obszarów wpływu	Skojarzony pożądaný efekt PE	Skojarzony z efektem mechanizm gospodarczo-społeczny (legislacyjna siła sprawcza wg kategoryzacji KE)	Komentarz do mechanizmu
Megaustawa				
Doprecyzowanie przepisów w miejscach, w których mogły budzić wątpliwości interpretacyjne (jak np. brak odesłania do sposobu liczenia opłaty z tytułu dostępu do infrastruktury technicznej podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej)	1. Prezes UKE 2. Podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej	3.2.3.3	LSS ₃	Brak PE w OSR <i>ex ante</i> . Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Uzupełnienie form współpracy Prezesa UKE z odpowiednimi organami na etapie wydawania decyzji zastępujących umowy o dostępie (np. zmiana formy współpracy Prezesa UKE z Prezesem URE i Prezesem UTK w zakresie dotyczącym finansowych warunków współpracy określanych w decyzjach odnoszących się do infrastruktury technicznej)	1. Prezes UKE 2. Prezes URE 3. Prezes UTK	3.2.3.1	LSS ₂	Brak PE w OSR <i>ex ante</i> . Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Dookreślenie elementów wniosku o wydanie decyzji w w/w sprawach (kompetencja do zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej)	Prezes UKE	3.2.3.2	LSS ₃	Brak PE w OSR <i>ex ante</i> . Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Sprecyzowanie przepisu art. 30 ust. 1 Megaustawy poprzez określenie, że katalog świadczeń dostępowych zawarty w tym przepisie, jest katalogiem zamkniętym	1. Prezes UKE 2. Właściciele, użytkownicy wieczystości i zarządcy nieruchomości	3.1.4.2	LSS ₃	Brak PE w OSR <i>ex ante</i> . Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Obowiązek wyposażania określonych kategorii budynków w instalację telekomunikacyjną zgodną z przepisami w sprawie warunków techniczno-budowlanych wydanych na podstawie ustawy – Prawo budowlane, umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych wykorzystywanych do świadczenia tych usług, przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej, która stanowi (zmiana wynikająca z projektu) część składową nieruchomości	Podmioty gospodarcze budujące budynki mieszkalne wielorodzinne, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej, w tym deweloperzy, towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe	3.1.4.1	LSS ₃	
Możliwość otrzymania dotacji celowej z budżetu JST na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z zaspokojeniem potrzeb tych podmiotów w zakresie dostępu do szybkiej sieci telekomunikacyjnej w lokalizacji użytkownika końcowego	Podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych	2.1.8	LSS ₃	
Ułatwienie przyjmowania wyników pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku w postaci elektronicznej – uruchomienie Systemu Informacyjnego o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne	1. Minister właściwy do spraw informatyzacji 2. Organy ochrony środowiska 3. Firmy prowadzące instalacje oraz laboratoria wykonujące pomiary PEM	3.1.10.1	EES ₆	Mechanizm gospodarczy eliminuje tzw. deficyt informacji w społeczeństwie.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego



Oddziaływanie podmiotowe wg OSR <i>ex ante</i>	Dotyczy podmiotów i obszarów wpływu	Skojarzony pożądaný efekt PE	Skojarzony z efektem mechanizm gospodarczo-społeczny (legislacyjna siła sprawcza wg kategoryzacji KE)	Komentarz do mechanizmu
Zobowiązanie organów ochrony środowiska do umieszczania na stronach internetowych dokumentów zawierających pomiary poziomu pola elektromagnetycznego – uruchomienie Systemu Informacyjnego o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne	Minister właściwy do spraw informatyzacji	3.1.10.2	EES ₆	Mechanizm gospodarczy eliminuje tzw. deficyt informacji w społeczeństwie.
Utworzenie Funduszu Szerokopasmowego	1. Minister właściwy do spraw informatyzacji 2. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 3. Użytkownicy końcowi 4. Jednostki Samorządu Terytorialnego	2.1.8	LSS ₃ EES ₁ EES ₃ EES ₄ EES ₅	Funkcjonowanie FSz wywołuje działanie czterech mechanizmów gospodarczych: eliminuje brak konkurencji, sprzyjając wykształceniu się rynku usług w obszarach uznawanych za białe plamy; wpływa bezpośrednio na kształtowanie się relacji pomiędzy inwestorami a administracją terenową poprzez wywoływanie pozytywnego efektu zewn. znajdującego odbicie w rachunku opłacalności inwestycji szerokopasmowych.
Ustawa o drogach publicznych				
Obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej	1. Zarządcy Dróg Publicznych 2. Jednostki Samorządu Terytorialnego 3. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	3.1.2.1	LSS ₂	
Ustawa o samorządzie gminnym, Ustawa o samorządzie powiatowym, Ustawa o samorządzie województwa				
Możliwość zawarcia z JST umowy inwestycyjnej	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Przedsiębiorcy Z Branży Energetycznej 3. Przedsiębiorstwa Wodociągowo-Kanalizacyjne	3.1.7	LSS ₂	
Ustawa o lasach				
Ułatwienia w dostępie do terenów leśnych na cele związane z umieszczaniem infrastruktury telekomunikacyjnej oraz obniżenie kosztów tego dostępu	1. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe 2. Nadleśniczowie Lasów Państwowych 3. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	2.1.5.1	ESS ₃	Ekonomiczna siła sprawcza przyczynia się do eliminacji braku konkurencji w danym obszarze.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Oddziaływanie podmiotowe wg OSR <i>ex ante</i>	Dotyczy podmiotów i obszarów wpływu	Skojarzony pożądaný efekt PE	Skojarzony z efektem mechanizm gospodarczo-społeczny (legislacyjna siła sprawcza wg kategoryzacji KE)	Komentarz do mechanizmu
Wprowadzenie stawki maksymalnej z tytułu dostępu telekomunikacyjnego do terenów leśnych	1. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe 2. Nadleśniczowie Lasów Państwowych 3. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	2.1.5	ESS ₅ LSS ₂	Brak PE w OSR ex ante. Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą. Mechanizm ekonomiczny koryguje kształtowanie się relacji biznesowej pomiędzy inwestorami telekomunikacyjnymi a dysponentami terenów leśnych.
Ustawa Prawo budowlane				
Doprecyzowanie pojęć z zakresu prawa budowlanego	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Jednostki Samorządu Terytorialnego - Powiat	2.1.1.1	LSS ₃	Brak PE w OSR ex ante. Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Ustawa Prawo ochrony środowiska				
Usprawnienie procedury uruchamiania instalacji, z których emisja nie wymaga zezwolenia, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, przez możliwość skrócenia procedury zgłoszenia przez odpowiedni organ ochrony środowiska;	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Operatorzy sieci elektroenergetycznych 3. Organy ochrony środowiska	2.1.1.2	LSS ₃	Organy ochrony środowiska niewymienione w OSR ex ante w tym zakresie, jednak z racji udziału w procedurze dokonywania zgłoszeń, ich wskazanie w ramach tego punktu należy uznać za celowe i zasadne
Współdziałanie z ministrem właściwym ds. zdrowia oraz właściwym ds. środowiska w celu wydania rozporządzeń określających dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposoby sprawdzania dotrymania tych poziomów	Minister właściwy do spraw cyfryzacji	3.1.9.1	LSS ₅	
Określenie w drodze rozporządzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrymania tych poziomów	Minister właściwy do spraw zdrowia	3.1.9.2	LSS ₄	
Doprecyzowanie pojęcia miejsc dostępnych dla ludności	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Organy ochrony środowiska	3.1.9.3	LSS ₄	Brak PE w OSR ex ante. Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Obowiązek przekazywania wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku w postaci elektronicznej	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Operatorzy sieci elektroenergetycznych	3.1.10.1	LSS ₂	
Obowiązek umieszczania na stronach internetowych dokumentów zawierających pomiary poziomu pola elektromagnetycznego (m.in. sprawozdania z pomiarów, zgłoszenia instalacji, wydane sprzeciwy, uwagi zgłoszone w procesie wydawania sprzeciwu)	Organy ochrony środowiska	3.1.10.2	LSS ₂	



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Oddziaływanie podmiotowe wg OSR <i>ex ante</i>	Dotyczy podmiotów i obszarów wpływu	Skojarzony pożądaný efekt PE	Skojarzony z efektem mechanizm gospodarczo-społeczny (legislacyjna siła sprawcza wg kategoryzacji KE)	Komentarz do mechanizmu
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym				
Oddziaływanie poza zakresem opracowania	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Organy właściwe w sprawach wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego	n/a	LSS ₃	
Ustawa o ochronie przyrody				
Wydawanie zezwoleń na odstępowanie od zakazów budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego, w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze rezerwatu przyrody/ parku narodowego	1. Generalny dyrektor ochrony środowiska 2. Minister właściwy do spraw środowiska 3. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 4. Dyrektorzy parków narodowych	2.1.6.2	LSS ₃	
Ustawa Prawo telekomunikacyjne				
Stworzenie możliwości zawierania z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi tzw. umów zasięgowych	Prezes UKE	3.1.8.2	LSS ₃	
Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych				
Obniżenie opłat za wpis do księgi wieczystej służebności przesyłu	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	3.1.2.2	LSS ₂	Brak PE w OSR <i>ex ante</i> . Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Obniżenie opłaty za wpis do księgi roszczeń, wynikających z umów dot. dostępu z art. 30 lub 33 Megaustawy	Przedsiębiorcy telekomunikacyjni	3.1.2.3	LSS ₂	Brak PE w OSR <i>ex ante</i> . Zaproponowano oddziaływanie podmiotowe oraz legislacyjną siłę sprawczą
Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych				
Zwiększenie możliwości lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach, na których do tej pory występował zakaz lub znaczące ograniczenia w tym zakresie, takich jak uzdrowiska, parki narodowe, rezerваты przyrody	1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni 2. Gminy uzdrowiskowe	2.1.6.1	LSS ₃	

Źródło: opracowanie własne.

Poniższa tabela zawiera kompleksową analizę i ocenę zmian prawnych, które zostały wprowadzone w ramach Ustawy Zmieniającej.

Tabela 4-2. Analiza wpływu poszczególnych rozwiązań wprowadzonych Ustawą Zmieniającą

Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Rozszerzenie definicji infrastruktury telekomunikacyjnej	Art. 2 ust. 1 pkt 4 Megaustawy	Usprawnienie realizacji inwestycji telekomunikacyjnych polegających na budowie linii kablowych nadziemnych,	Nie	Wprowadzone rozwiązanie przyczyniło się do usprawnienia procesu inwestycyjnego



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
o nieznacznym oddziaływaniu o dodatkowy desygnat „linię kablową nadziemną”.		co było szczególnie uzasadnione także z uwagi na ujęcie w ramach pojęcia „infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu” linii kablowej nadziemnej.		w zakresie budowy linii kablowych nadziemnych. Ujednolicono zasady realizacji inwestycji polegających na budowie linii kablowych podziemnych i nadziemnych. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Sprecyzowanie warunków, przy zachowaniu których możliwe jest podjęcie działalności polegającej na budowie infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych.	Art. 3 ust. 1a Megaustawy	Wprowadzenie zakazu dublowania infrastruktury telekomunikacyjnej lub sieci telekomunikacyjnych przez JST, wyłączeniem przypadków, gdy infrastruktura telekomunikacyjna (lub sieci telekomunikacyjne) nie istnieją na danym obszarze oraz nie jest możliwe wykorzystanie istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej w przypadku, gdy jest ona niedostępna lub nie odpowiada zapotrzebowaniu samorządu.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie przyczyniło się do eliminacji możliwości negatywnego wpływu działalności prowadzonej przez JST na rozwój równoprawnej i skutecznej konkurencji. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Wprowadzenie możliwości finansowania przez samorządy, w formie dotacji celowej, kosztów inwestycji, w szczególności przyłączy telekomunikacyjnych.	Art. 3a Megaustawy	Dodanie podstawy prawnej umożliwiającej finansowanie przez samorządy kosztów inwestycji, w szczególności przyłączy. Usunięcie wątpliwości prawnych, związanych w szczególności z kwestionowaniem przez Regionalne Izby Obrachunkowe praktyki finansowania przyłączy przez samorządy.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie usunęło wątpliwości prawne w zakresie dotyczącym finansowania przez samorządy inwestycji polegających na budowie przyłączy. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Utworzenie Funduszu Szerokopasmowego oraz określenie zasad jego funkcjonowania.	Art. 16a Megaustawy	Utworzenie instrumentu wsparcia krajowego działań z zakresu dostępności usług dostępu do internetu. Celem funduszu miało być wspieranie możliwie szerokiego katalogu działań w obszarze zarówno zapewnienia podaży nowoczesnych usług telekomunikacyjnych, jak i korzystania z tych usług, w szczególności przez gospodarstwa domowe.	Tak ⁴⁴	Jak wynika z przeprowadzonych analiz, środki z Funduszu Szerokopasmowego nie zostały wykorzystane na wsparcie przedsiębiorców telekomunikacyjnych do końca 2022 r., co było jednym z początkowych celów tego Funduszu. Rozstrzygnięcie przyznania środków w ramach wsparcia z Funduszu Szerokopasmowego następuje w formie umowy cywilnoprawnej. Nie odnotowano sporów sądowych związanych z zawarciem takich umów.

⁴⁴ - Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875) - rozszerzenie katalogu przychodów Funduszu Szerokopasmowego środki Funduszu, o którym mowa w art państwa. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695).

- Ustawa z 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 667). Sprecyzowano, iż Środki Funduszu mogą stanowić przychód Funduszu Cyberbezpieczeństwa, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. poz. 2333). Przekazanie środków następuje w drodze porozumienia.

- Ustawa z 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2164). (1) rozszerzono katalog przychodów Funduszu Szerokopasmowego dodatkowe źródło - wpływ z kar pieniężnych, o których mowa w art. 29g ust. 1 Megaustawy (2) rozszerzono katalog możliwych wydatków z Funduszu o koszty uruchomienia i funkcjonowania systemu SIDUSIS, oraz koszty dotacji celowych udzielonych gminom na funkcjonowanie tzw. Koordynatorów Szerokopasmowych (3) zmieniono tryb powierzenia jednostce organizacyjnej podległej lub nadzorowanej ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji zadań przy obsłudze Funduszu Szerokopasmowego (z porozumienia na zarządzenie dysponenta Funduszu) oraz doprecyzowano zakres zadań, jakie może wykonywać jednostka podległa lub nadzorowana przez dysponenta Funduszu Szerokopasmowego.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Zmiana formy współpracy Prezesa UKE z regulatorami sektorowymi (Prezesem URE i Prezesem UTK) w sprawach dostępu do infrastruktury technicznej, polegająca na zastąpieniu w zakresie dotyczącym finansowych warunków współpracy, uzgodnienia opinii.	Art. 18 ust. 4a, 5 i 5a Megaustawy Art. 22 ust 6a, 7 i 7a Megaustawy	Przyspieszenie procesu wydawania decyzji sprawie dostępu do infrastruktury technicznej przez Prezesa UKE poprzez usprawnienie ustalenia treści tych decyzji z regulatorami sektorowymi.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie stanowiło jeden z czynników sprzyjających przyspieszeniu i usprawnieniu procesu wydawania decyzji przez Prezesa UKE. Rozwiązanie to nie miało jednak decydującego znaczenia, na co wskazuje percepcja respondentów badania ankietowego. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Doprecyzowanie przepisów regulujących postępowanie przed Prezesem UKE w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej, w tym: poprawienie odesłań w zakresie kryteriów, jakimi Prezes UKE kieruje się określając warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej, jednoznaczne określenie przypadków, w których powstaje uprawnienie stron negocjacji umowy o dostępie do infrastruktury technicznej do złożenia wniosku do Prezesa UKE o wydanie decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej oraz określenie niezbędnych dokumentów, które strona składająca wniosek jest obowiązana do niego dołączyć.	Art. 18 ust 3 Megaustawy Art. 21 ust 2 i 2a Megaustawy	Poprawienie odesłań zawartych w art. 18 ust. 3 Megaustawy służyło usunięciu niedopatrzenia ustawodawcy polegającego na pominięciu w brzmieniu przepisów Megaustawy sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej przepisów art. 22 ust. 3 dotyczącego sposobu ustalania opłat z tytułu dostępu do infrastruktury technicznej podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej. Celem zmiany w art. 21 ust 2 Megaustawy było natomiast rozwiązanie problemu identyfikacji przypadków niepodjęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy przez podmioty zobowiązane do udzielenia dostępu. Sprezycowanie dokumentów, które strona składająca wniosek do Prezesa UKE jest obowiązana do tego wniosku załączyć, a w konsekwencji wyeliminowanie potrzeby dodatkowego wzywania przez Prezesa UKE do uzupełnienia dokumentów na podstawie art. 21 ust. 3. Zgodnie z wprowadzonym rozwiązaniem, niedołączenie wskazanych w art. 21 ust. 2a Megaustawy dokumentów stanowić będzie brak formalny wniosku.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie stanowiło jeden z czynników sprzyjających przyspieszeniu i usprawnieniu procesu wydawania decyzji przez Prezesa UKE. Było to rozwiązanie sprzyjające osiągnięciu założonych celów, ale nie mające samodzielnie decydującego znaczenia. Wprowadzone rozwiązanie uwzględniło także postulaty doktryny dotyczące konieczności doprecyzowania przesłanek wystąpienia do Prezesa UKE o wydanie decyzji ⁴⁵ . Prezes UKE zadeklarował, że liczba wniosków do Prezesa UKE o dostęp do infrastruktury techn. w latach 2020-2022 średniorocznie wzrosła o 100%. Liczba decyzji dostępowych wydanych przez Prezesa UKE w latach 2020-2022 średniorocznie wzrosła o 40%. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Wprowadzenie możliwości zmiany przez Prezesa UKE decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej.	Art. 18 ust 9 i 10 Megaustawy Art. 22 ust. 9 i 10 Megaustawy	W związku z przepisami KPA, które chronią trwałość decyzji administracyjnych, konieczne było rozstrzygnięcie w sposób jednoznaczny o warunkach dokonywania zmian decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej lub decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej. Dodane przepisy art. 18 ust 9-10 oraz art. 22 ust 9-10 stanowią przepisy, o których mowa w art. 163 KPA zezwalające na zmiany wskazanych wyżej decyzji na zasadach innych niż kodeksowe.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie stanowiło jeden z czynników sprzyjających przyspieszeniu i usprawnieniu procesu wydawania decyzji przez Prezesa UKE. Było to rozwiązanie sprzyjające osiągnięciu założonych celów, ale nie mające samodzielnie decydującego znaczenia. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.

⁴⁵ Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Komentarz, Tomasz Grossmann, Wacław Knopkiewicz, Joanna Sebzda-Zaluska, prof. nadzw. dr hab. Marek Szydło, Jacek Wilczewski, C.H. Beck 2013.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Dodanie odesłania do art. 139 § 1-2 KPC w razie niemożności doręczenia pisma w toku negocjacji w sprawie zawarcia umowy o dostępie do infrastruktury technicznej.	Art. 19 ust. 2a Megaustawy	Wyeliminowanie sytuacji, w których podmioty zobowiązane do zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej (i odpowiednio – z uwagi na zawarcie odpowiedniego odesłania w art. 30 ust. 5 – umowy o dostępie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3), uchylają się od ustawowych obowiązków związanych z udzieleniem dostępu poprzez nieodbieranie kierowanej do nich korespondencji (względnie odmowę jej odebrania) uniemożliwiając jednocześnie w praktyce rozpoczęcie biegu terminu, którego upływ uprawnia stronę do złożenia wniosku do Prezesa UKE o ustalenie warunków dostępu na drodze administracyjnoprawnej.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie przyczyniło się do ograniczenia sytuacji mogących powodować obstrukcję postępowań przez Prezesem UKE, aczkolwiek jego wpływ na przyspieszenie postępowań przed Prezesem UKE nie był duży. Była to z pewnością zmiana w dobrym kierunku, jednak realizacja celu polegającego na przyspieszeniu postępowań przed Prezesem UKE wymaga dalszych zmian, jak się zdaje o szerszym charakterze. Warto odnotować, że pomimo podjętych inicjatyw ustawodawczych, średni czas postępowania w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej przed Prezesem UKE w 2022 r. wyniósł 9 i pół miesiąca, co nadal istotnie przekracza termin określony w art. 22 ust. 1 Megaustawy.
Sprecyzowanie, że decyzja o dostępie do infrastruktury technicznej wygasa z mocy prawa w przypadku zawarcia przez zainteresowane strony umowy o dostępie do infrastruktury technicznej, w części objętej umową.	Art. 22 ust. 8 Megaustawy	Usunięcie zbędnej kompetencji Prezesa UKE (stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o dostępie w drodze decyzji Prezesa UKE), poprzez przyjęcie rozwiązania analogicznego jak w przypadku dostępu telekomunikacyjnego (art. 28 ust. 5 Ustawy PT).	Nie	Wprowadzone rozwiązanie stanowiło zmianę porządkującą istniejące rozwiązania prawne. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Zmiany w zasadach prowadzenia inwentaryzacji infrastruktury i sieci telekomunikacyjnych polegające na: - Zróżnicowaniu częstotliwości prowadzenia inwentaryzacji w odniesieniu do informacji o infrastrukturze oraz informacji o świadczonych usługach telekomunikacyjnych. - rozszerzono zakres danych podlegających inwentaryzacji o przebiegi światłowodowych i innych niż światłowodowe linii kablowych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu. - Doprecyzowano katalog podmiotów zobowiązanych do inwentaryzacji infrastruktury i sieci telekomunikacyjnych.	Art. 29 ust. 1-2b i ust. 6 Megaustawy	- Umożliwienie posiadania przez Prezesa UKE bardziej aktualnych niż uprzednio informacji o stanie pokrycia kraju infrastrukturą telekomunikacyjną. - Poszerzenie zasobu wiedzy Prezesa UKE o rzeczywiste przebiegi zrealizowanej infrastruktury telekomunikacyjnej. - Usunięcie wątpliwości czy obowiązek przekazywania informacji obejmuje wszystkie formy prowadzenia działalności, o której mowa w art. 3 ust. 1 Megaustawy.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie poprzez zapewnienie dostępu Prezesa UKE do większej ilości danych, przyczyniło się do polepszenia jakości analiz rynku infrastrukturalnego. Jednocześnie jednak, wprowadzone rozwiązanie wpłynęło na rozszerzenie obowiązków informacyjnych obciążających podmioty zobowiązane do przekazywania informacji w ramach inwentaryzacji. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Rozszerzenie dostępu do informacji zgromadzonych w Punkcie informacyjnym do spraw telekomunikacji (PIT) także dla wszystkich operatorów sieci.	Art. 29b ust. 1 i 4 Megaustawy	Zapewnienie operatorom sieci dostępu do informacji zawartych w PIT.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie zapewniło dostęp wszystkich operatorów sieci do informacji zgromadzonych w PIT. W analizowanym zakresie udostępnienie informacji nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, dlatego nie ma też orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie.
Nałożenie na operatorów sieci obowiązku przekazywania do	Art. 29c Megaustawy	Poszerzenie dostępu do informacji o infrastrukturze technicznej, innej niż	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało nałożenie na



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
PIT posiadanych w postaci elektronicznej informacji o infrastrukturze technicznej, innej niż objęta inwentaryzacją Prezesa UKE, oraz o kanałach technologicznych, a także o planach inwestycyjnych dotyczących tej infrastruktury lub kanałów.		objęta inwentaryzacją Prezesa UKE, oraz o kanałach technologicznych, a także o planach inwestycyjnych dotyczących tej infrastruktury lub kanałów, które są następnie publikowane na stronie internetowej PIT.		wskazane w komentowanym przepisie podmioty obowiązku informacyjnego. Przyczyniło się także do rozszerzenia zakresu danych dostępnych poprzez PIT, aczkolwiek rezultat ten jest zależny do stopnia realizacji obowiązku przez zobowiązane podmioty.
Doprecyzowanie, że informacje do PIT przekazuje się poprzez system teleinformatyczny. Wprowadzenie możliwości nakładania kar pieniężnych przez Prezesa UKE w drodze decyzji na JST, które nie wypełniły obowiązku przekazywania danych do PIT.	Art. 29 d ust. 4, 6 oraz 12-14 Megaustawy	Usunięcie wątpliwości, co do sposobu przekazywania danych do PIT, poprzez sprecyzowanie, że informacje do PIT przekazywane są poprzez system teleinformatyczny. Zapewnienie efektywnego przekazywania danych do PIT przez samorządy. Wprowadzone rozwiązanie w postaci możliwości nałożenia kary miało w założeniu dyscyplinować JST. Stanowiło ono także odpowiedź na niewywiązanie się przez większość JST z obowiązku przekazania informacji, nałożonego na te podmioty 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)	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. W zakresie odnoszącym się do kar, wprowadzone rozwiązanie stanowi instrument dyscyplinujący do realizacji obowiązków ustawowych. Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 października 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt VI SA/Wa 2263/2146): „obowiązek przekazywania informacji określony w art. 29d ust. 6 Megaustawy służy pozyskiwaniu z PIT aktualnych i wiarygodnych informacji przez określone grono podmiotów (wspomnianych operatorów sieci). Służy zatem realizacji określonej misji publicznej związanej z łatwym dostępem do przydatnych informacji związanych z szeroko rozumianymi inwestycjami telekomunikacyjnymi. Naruszenie wymogu dostarczania takich informacji na zasadach określonych w art. 29d Megaustawy stanowi zatem nie tylko uchybienie obowiązkowi ustawowemu, ale godzi w wymierne dobro podmiotów korzystających z PIT, pozbawiając ich możliwości korzystania z tego narzędzia w zaufaniu do aktualności i kompletności udostępnianych informacji. Trzeba zaś mieć na względzie to, że niejednokrotnie determinują one przecież plany inwestycyjne zainteresowanych operatorów sieci.”
Utworzenie SI2PEM i określenie zasad jego funkcjonowania.	Rozdział 2b Art. 29g-29i Megaustawy	Celem utworzenia i uruchomienia SI2PEM, było zapewnienie transparentności procesu inwestycyjnego w zakresie oddziaływań pól elektromagnetycznych na środowisko, a także zapewnienie powszechnego dostępu do informacji o źródłach pól elektromagnetycznych w środowisku	Nie	Efektem wprowadzonego rozwiązania jest utworzenie i funkcjonowanie SI2PEM. System ten stanowi ogólnie dostępną bazę danych o poziomach pól elektromagnetycznych w środowisku, która stanowi wiarygodne – oparte o wykonane pomiary - źródło

46 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1DDFBFD5AF>

Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
		i poziomach tych pól, w dowolnym miejscu na terenie kraju. W założeniu ustawodawcy, SI2PEM przyczynić się miał do: zapewnienia jednoznaczności, kompletności i spójności danych odnoszących się do instalacji radiowych wytwarzających PEM z radiowego zakresu częstotliwości; skutecznego monitorowania i raportowania wyników badania PEM z zakresu radiowego, przy czym raportowane wyniki dotyczące różnych instalacji radiokomunikacyjnych pozwolić miały na określenie wartości skumulowanych PEM, które będą istotne nie tylko ze względu na swój charakter społeczny, ale także w związku z planowaniem i projektowaniem nowych sieci radiokomunikacyjnych przez prowadzących instalacje, dając informacje o dostępnym zapasie poziomu PEM w stosunku do określonej przepisem prawa wartości dopuszczalnej w środowisku – dzięki temu dotrzymanie właściwych poziomów PEM w środowisku będzie bardziej skuteczne; opracowania narzędzi teleinformatycznych oraz modeli obliczeniowych umożliwiających przetwarzanie danych administracyjnych, agregację i przetwarzanie danych pomiarowych z różnych dostępnych źródeł oraz precyzyjną estymację ciągłych rozkładów PEM w oparciu o pomiary i analizy symulacyjne wypadkowych wartości PEM na bazie opracowanych modeli matematycznych i inżynierskich; ułatwienia dostępu do istotnych danych środowiskowych, jakimi są dane dotyczące poziomów PEM, dla obywateli, administracji, przedsiębiorców, naukowców, itp.		danych o istniejących w środowisku poziomach PEM. SI2PEM stanowi istotne źródło wiedzy wpływające na wzrost świadomości społecznej w zakresie rzeczywistych (wynikających z pomiarów) poziomów PEM w środowisku. Wpływa także na zapewnienie transparentności procesu inwestycyjnego. Wynik analizy Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wskazuje, że brak jest wyroków dotyczących analizowanego zakresu przepisów. Przyczyną tego braku jest fakt, że w ramach analizowanego przepisu nie wydaje się rozstrzygnięć w postaci decyzji administracyjnych.
Sprecyzowanie, że katalog form dostępu zawarty w art. 30 ust. 1 Megaustawy ma charakter zamknięty. Dopełnienie katalogu form dostępu (dodany pkt 6 w ust. 1 art. 30) o umożliwienie wejścia na teren nieruchomości, w zakresie niezbędnym do korzystania z dostępu	Art. 30 ust. 1 Megaustawy	Doprecyzowanie obowiązujących rozwiązań prawnych oraz usunięcie ewentualnych wątpliwości mogących się pojawić na etapie ich stosowania, w szczególności w zakresie dostępu do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Megaustawy. Przedmiotem wspomnianego wcześniej dostępu jest udostępnienie przyłącza telekomunikacyjnego, instalacji	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Znaczenie regulacji przewidzianej w art. 30 ust. 1 Megaustawy trafnie podsumował Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 24 lutego 2020 r. (sygn. akt XVII AmT 9/19) ⁴⁷ .

47 [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000005127_XVII_AmT_000009_2019_Uz_2020-03-09_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmT_000009_2019_Uz_2020-03-09_001)

„Norma art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych ma charakter szczególny, regulujący ograniczenie praw własności w zakresie zapewnienia dostępu do nieruchomości w celu rozwoju dostępu do usług telekomunikacyjnych. Prawo własności, zgodnie z art. 140 KC nie jest prawem nieograniczonym. Właściciel wykonuje je w granicach określonych ustawami i zasadami współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Art. 30 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych stanowi jedno z takich ustawowych ograniczeń, które ogranicza treść prawa własności. Realizacja zatem uprawnień wynikających z tego przepisu wyłącza zatem uprawnienia z art. 140 KC. Podkreślić przy tym należy, że dostęp do mediów elektronicznych ma w obecnych czasach charakter dostępu do podstawowych dóbr cywilizacyjnych. Proces cyfryzacji kraju, w tym cyfryzacji administracji i świadczeń z zakresu ochrony zdrowia sprawia, że brak dostępu do informacji elektronicznych stanowi



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
określonego w przepisach art. 30 ust. 1 pkt 1-5 oraz ust 3 Megaustawy.		telekomunikacyjnej budynku, całości lub części kabla telekomunikacyjnego przez właściciela niebędącego przedsiębiorcą telekomunikacyjnym (w sytuacji, gdy elementy te nie stanowią części składowej nieruchomości). Nie ulega wątpliwości, że sam fizyczny dostęp do nieruchomości jest niezbędny w celu korzystania z dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 3. Niemniej jednak, dostęp do nieruchomości, na której znajdowały się te elementy infrastruktury, wydawał się być poza zakresem przedmiotowym tego przepisu, tym bardziej że dotyczył on w praktyce innego podmiotu (tj. właściciela nieruchomości).		
Doprecyzowanie przepisów regulujących dostęp do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy: - Rozszerzenie obowiązku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego korzystania z dostępu do nieruchomości, w sposób nieuciążliwy, o dostęp o którym mowa w art. 30 ust. 3 (przed zmianą obowiązek dotyczył tylko dostępu z art. 30 ust. 1). - wskazanie, że obowiązek właściciela, użytkownika wieczystego oraz zarządcy nieruchomości, udostępnienia przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu informacji o innych przedsiębiorcach telekomunikacyjnych korzystających z kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku i przyłącza telekomunikacyjnego dotyczy tylko informacji posiadanych przez ten podmiot - jednoznacznie wskazano także, które przepisy mają zastosowanie w przypadku, gdy podmiotem zobowiązanym do zapewnienia dostępu do nieruchomości, jest właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości będący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym (uchylenie art. 30 ust. 1g i dodanie art. 30 ust. 5f) - wyraźnie rozgraniczono dostęp z art. 30 ust. 1 pkt 1 od dostępu z art. 30 ust. 3, poprzez wskazanie, że obowiązek zapewnienia dostępu z art. 30	Art. 30 ust. 1c Megaustawy Art. 30 ust. 1f Megaustawy Art. 30 ust. 1g Megaustawy Art. 30 ust. 3 Megaustawy Art. 30 ust. 5-5b Megaustawy Art. 30 ust. 5f Megaustawy	Celem wprowadzonych rozwiązań było doprecyzowanie przepisów dotyczących dostępu do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 Megaustawy w celu usunięcia pojawiających się wątpliwości prawnych na etapie stosowania komentowanych regulacji, jak również w celu usprawnienia uzyskiwania dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy. Wprowadzone zmiany wynikały z doświadczeń będących rezultatem praktyki stosowania tych rozwiązań. W istotnym zakresie zmiany miały charakter doprecyzowujący, porządkujący. W pewnym zakresie także dostosowujący do wymagań wynikających z Dyrektywy kosztowej. Warto odnotować rezygnację z obowiązku przekazywania Prezesowi UKE treści umowy o dostęp z art. 30 – jak wskazała praktyka, obowiązek ten nie dostarczał Prezesowi UKE istotnej wiedzy i jako nadmiarowy, został zlikwidowany. Wreszcie celem zmian było także wyeliminowanie negatywnej praktyki polegającej na występowaniu przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych z wnioskami o legalizację przyłącza lub instalacji telekomunikacyjnej budynku wybudowanych bez wiedzy lub wbrew woli właściciela. Doprecyzowanie elementów wniosku o dostęp, w szczególności poprzez dodanie wymogu wskazania numeru księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości, służyć miało bezpośrednio przyspieszeniu postępowań przed Prezesem UKE. Komentowana zmiana skutkowała bowiem zwolnieniem Prezesa UKE z obowiązku podejmowania	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych, co w szerszej perspektywie powinno sprzyjać usprawnieniu uzyskiwania dostępu do nieruchomości. Celowość wprowadzonych rozwiązań potwierdza orzecznictwo sądów powszechnych. Warto odnotować chociażby stanowisko Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 lipca 2022 r. (sygn. akt XVII AmT 119/20 ⁴⁸) wyraził pogląd, zgodnie z którym: "Skoro zatem art. 30 ust. 5 pkt 3 Megaustawy stanowi, że Prezes UKE określa warunki dostępu, kierując się potrzebą jak najefektywniejszego wykorzystania istniejącej infrastruktury technicznej znajdującej się na nieruchomości, w tym w budynku, w odniesieniu do dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Megaustawy, to powinien określić go, posilując się tym kryterium także w razie ustalania warunków dostępu z art. 30 ust. 1 pkt 2 Megaustawy, polegającego na umożliwieniu doprowadzenia przyłącza telekomunikacyjnego aż do punktu styku. Jednocześnie należy zauważyć, że wspomnianą wyżej Ustawą Zmieniającą wprowadzono również art. 30 ust. 1c Megaustawy, który zakłada, że

przejaw wykluczenia cywilizacyjnego. Wolny dostęp do mediów elektronicznych należy traktować obecnie jako jedno z praw podstawowych."

48 [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000005127_XVII_AmT_000119_2020_Uz_2022-08-09_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmT_000119_2020_Uz_2022-08-09_001)



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
ust. 3 dotyczy właściciela kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku lub przyłącza telekomunikacyjnego, niebędącego przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, ale również niebędącego właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości, na której znajduje się ta infrastruktura. - doprecyzowano odwołania do innych przepisów zawarte w art. 30 ust. 5 (m.in. usunięto odwołanie do przepisu art. 24 ust. 1 usuwając obowiązek przekazania Prezesowi UKE treści umowy o dostęp, o którym mowa w art. 30 ust. 1), jak również sprecyzowano w jakich przypadkach Prezes UKE może wydać decyzję „legalizacyjną” dotyczącą już istniejącej instalacji telekomunikacyjnej budynku lub istniejącego przyłącza telekomunikacyjnego, wskazując także przypadki, w których nie ma podstaw do wydania decyzji pozytywnej. - w art. 30 ust. 5 sprecyzowano także że Prezes UKE wydaje decyzję w sprawie warunków dostępu do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 kierując się potrzebą jak najefektywniejszego wykorzystania istniejącej infrastruktury technicznej znajdującej się na nieruchomości - Rozszerzono wymagania odnośnie do zawartości wniosku o dostęp poprzez dodanie obowiązku wskazania numeru księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. - Sprecyzowano, że podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej jest umowa o dostęp w formie pisemnej, przy czym wskazano, że chodzi tylko o dostęp z art. 30 ust. 1 (wykreślono odwołania do dostępu z art. 30 ust. 3 – tytuł do nieruchomości w komentowanym przypadku bazuje bowiem na istniejącym obciążeniu, powstałym w momencie posadowienia na budynku instalacji telekomunikacyjnej operatora, do której następuje dostęp zgodnie z art. 30 ust. 3. - uregulowano przypadki zmian podmiotowych po stronie zobowiązanego do zapewnienia dostępu		dotychczasowych czynności związanych z ustaleniem numeru KW, w tym m. in. występowania o wypis z rejestru gruntów. Warto także zwrócić uwagę na uregulowanie sytuacji, w których dochodzi do zmian podmiotowych po stronie właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości - przypadki te nie są odosobnione, a ich wystąpienie, w razie braku odrębnych regulacji w tym zakresie, mogłoby doprowadzić do utrudnień, jeśli nie uniemożliwić, efektywne uzyskanie dostępu do nieruchomości.		przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do korzystania z dostępu, o którym mowa w ust. 1 i 3, w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla właściciela, użytkownika wieczystego oraz osób, którym przysługują inne prawa do nieruchomości, z uwzględnieniem przeznaczenia budynku oraz jego stanu technicznego i estetycznego, a także do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po doprowadzeniu przyłącza telekomunikacyjnego, wykonaniu instalacji telekomunikacyjnej budynku, doprowadzeniu kolejnego kabla telekomunikacyjnego do budynku lub umieszczeniu takiego kabla w istniejącej kanalizacji kablowej. Z przedmiotowej regulacji wynika zatem, że możliwe jest, a w perspektywie dyrektywy w świetle jakiej ma działać Prezes UKE nawet wskazane jest, skorzystanie z istniejącej kanalizacji kablowej, aby niepotrzebnie nie dublować elementów, które byłyby dla właścicieli uciążliwe i nieestetyczne, dlatego zasadnym jest udzielenie zezwolenia na doprowadzenie przez Operatora linii kablowych światłowodowych do punktów styku i umieszczenie linii w istniejącej kanalizacji kablowej.”



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
(1) w przypadku zmiany zarządcy nieruchomości, ustania zarządu albo utraty przez dotychczasowego zarządcę uprawnienia do zawarcia umowy o dostęp, o którym mowa w ust. 1, na jego miejsce wstępuje nowy zarządca nieruchomości, a w przypadku jego braku - właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości; (2) w razie zmiany właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości po wystąpieniu z wnioskiem o zawarcie umowy o dostęp, o którym mowa w ust. 1, a przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o dostępie do Prezesa UKE przepisy, odpowiednio stosuje się przepisy ust. 5b (przywołane w pkt 1 bezpośrednio powyżej), oraz art. 30 § 4 KPA stanowiącego, że w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni.				
Sprecyzowanie, że w celu zapewnienia świadczenia użytkownikom usług telefonicznych, usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu oraz usług rozprowadzania cyfrowych programów radiowych i telewizyjnych w wysokiej rozdzielczości przez różnych dostawców usług, to inwestor wyposaża budynek, zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, w instalację telekomunikacyjną umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych wykorzystywanych do świadczenia tych usług, przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej. Wyraźnie wskazano także, iż instalacja ta stanowi część składową nieruchomości. Dopełnienie powyżej opisanej regulacji, stanowi rozszerzenie obowiązku złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej przez inwestora, że budynek wyposażony jest w instalację telekomunikacyjną zgodnie z art. 30 ust. 6. Do dnia wejścia w życie Ustawy Zmieniającej opisany wyżej obowiązek	Art. 30 ust. 6 i 8 Megaustawy	Celem wprowadzonych rozwiązań jest doprowadzenie do stanu, w którym każdy nowo wybudowany budynek wyposażony będzie w instalację telekomunikacyjną, z której będzie mógł nieodpłatnie skorzystać każdy podmiot zainteresowany świadczeniem usług w budynku. Jakkolwiek w brzmieniu przepisu art. 30 ust. 6 sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej funkcjonował obowiązek wyposażania budynków w instalację telekomunikacyjną umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych wykorzystywanych do świadczenia tych usług, przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej, to jednak pojawiały się sygnały świadczące o wykonywaniu instalacji telekomunikacyjnych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej, w sposób niezgodny z przepisami, a w konsekwencji - ograniczający możliwość przyłączenia różnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Istotą i celem komentowanego obowiązku, jest zapewnienie równoprawnej konkurencji oraz dostępu użytkowników końcowych do zróżnicowanej oferty, również w zakresie stosowanych technologii. Z celem tym sprzeczna była także praktyka powierzania przez inwestorów budujących wskazane	Nie	Komentowane zmiany znalazły zastosowanie do inwestycji, dla których wniosek o wydanie pozwolenia na budowę złożony został po dniu wejścia w życie Ustawy Zmieniającej. Na możliwość szerszej oceny skuteczności wprowadzonego rozwiązania należy zatem poczekać. W tym momencie warto jednak odnotować, że wprowadzone rozwiązanie stanowiło reakcję na konkretny zidentyfikowany problem i na dziś wydaje się ono być adekwatną reakcją ustawodawcy na zdiagnozowany problem. Analiza informacji z Serwis Internetowy Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych wskazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
dotyczył wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Na podstawie Ustawy Zmieniającej obowiązek rozszerzono także na zgłoszenie robót budowlanych.		wyżej budynku, budowy instalacji przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, bez przeniesienia własności tej instalacji na inwestora. Wprowadzone Ustawą Zmieniającą rozwiązania mają w założeniu usunąć powyższe wątpliwości.		
Doprecyzowano skutki zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego („mpzp”) postanowień sprzecznych z art. 46 ust. 1 Megaustawy, poprzez wskazanie wprost, że takich postanowień nie stosuje się.	Art. 46 ust. 1a Megaustawy	Celem wprowadzonego rozwiązania było domknięcie całości regulacji związanych z zakazem ustanawiania w mpzp zakazów i ograniczeń w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Warto bowiem wyjaśnić, że art. 46 ust. 1, zakazujący ustanawiania w mpzp zakazów lub przyjmowania rozwiązań uniemożliwiających lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej znalazł się w pierwotnym brzmieniu Megaustawy i w niezmienionym kształcie funkcjonuje w systemie prawnym od 2010 r. Wprawdzie w pierwotnym brzmieniu Megaustawy znajdował się także przepis art. 75 ust. 2, zgodnie z którym gminy w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, miały dostosować treść planów miejscowych obowiązujących na obszarze ich właściwości, do wymagań określonych w art. 46 ust. 1 Megaustawy. Przepis ten został jednak uchylony mocą ustawy z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1256). Nie wprowadzono w jego miejsce żadnej innej regulacji, która sprzyjałaby eliminacji z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zakazów niezgodnych z art. 46 ust. 1 Megaustawy. Wprowadzona regulacja miała w założeniu ustawodawcy zapewnić, że zakazy, które wciąż jeszcze funkcjonują w niektórych mpzp (choć nie powinny), z mocy prawa nie mają zastosowania.	Nie	Istotnie wprowadzone rozwiązanie, zgodnie z intencją ustawodawcy, domyka całość regulacji związanych z zakazem ustanawiania w mpzp zakazów i ograniczeń uniemożliwiających lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Warto odnotować, że ustawodawca prawidłowo zdiagnozował wątpliwości związane ze stosowaniem przepisu art. 46 ust. 1 w orzecznictwie sądów administracyjnych do planów miejscowych uchwalonych przed dniem wejścia w życie Megaustawy. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 sierpnia 2021 r. (sygn. akt II OSK 3267/18) ⁴⁹ . Jak wynika z doświadczenia autorów raportu przypadki występowania w mpzp całkowitego zakazu umieszczania/budowy nowej infrastruktury telekomunikacyjnej spotykane są coraz rzadziej. Warto jednak odnotować, że praktycznym problemem w realizacji inwestycji telekomunikacyjnych okazują się ograniczenia dla budowy napowietrznych linii kablowych ustanawiane dla znacznych obszarów w granicach mpzp.
Usunięcie przepisów obligujących ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenia rejestru wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnych sieci szerokopasmowych.	Art. 50 ust. 4 Megaustawy	Z uwagi na fakt, że regionalne sieci szerokopasmowe zostały już wybudowane uznano, że dalsze utrzymywanie rejestru decyzji jest niecelowe, z punktu widzenia pierwotnych celów utworzenia rejestru. Wprowadzone rozwiązanie umożliwia zarchiwizowanie zbioru objętego rejestrem.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało wyeliminowanie zbędnych, nieaktualnych obowiązków prawnych.

⁴⁹ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/142AAAABEA>

„W ocenie Sądu Naczelnego dopiero wejście w życie wspomnianej nowelizacji i obowiązywanie przepisu art. 46 ust. 1a Megaustawy umożliwić może organom stosującym przepisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji również sądom administracyjnym, takie działanie, które pozwoli w sprawach indywidualnych dokonywać interpretacji przepisów tych planów w sposób oczekiwany przez skarżącą kasacyjnie Spółkę.”



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Uściślenie zasad przekazywania kar pieniężnych nakładanych na zarządców dróg publicznych, którzy w terminie 65 dni (45 dni w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej) nie wydali decyzji o zezwoleniu na lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych. Wprowadzone rozwiązanie przewiduje także rozdzielenie kar w zależności od podmiotu, na który kara została nałożona: - w przypadku, gdy kara została nałożona na GDDKiA środki z kar podlegają przekazaniu na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego, - w przypadku, gdy kara została nałożona na zarządcę drogi samorządowej, środki z kar podlegają przekazaniu na Fundusz Dróg Samorządowych.	Art. 39 ust. 3b, 3ba i 3bb UDP	Celem wprowadzonego rozwiązania było uściślenie obowiązujących przepisów oraz sprawiedliwe rozdzielenie wpływów z kar, w zależności od podmiotu, na który kara została nałożona.	Tak ⁵⁰	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. W rezultacie wprowadzonej zmiany, zrealizowano założony cel. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Zmiana sposobu wykonywania obowiązku lokalizacji kanałów technologicznych poprzez zobligowanie zarządców dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich do zlokalizowania kanału technologicznego (1) w każdym przypadku budowy oraz (2) w przypadku przebudowy dróg publicznych, chyba że w pasie przebudowywanej drogi została już zlokalizowana kanalizacja kablowa lub kanał technologiczny. W związku z rozszerzeniem obowiązku lokalizacji kanałów technologicznych, bezprzedmiotowe stały się regulacje zawarte w przepisach art. 39 ust. 6a i 6b UDP, wobec czego zostały one uchylone. Doprecyzowano również termin złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw informatyzacji o zwolnienie z obowiązku budowy kanału technologicznego.	Art. 39 ust. 6-6c UDP	Wprowadzone rozwiązania miały na celu spowodować wzrost liczby budowanych kanałów technologicznych. Warto przypomnieć, że obowiązek budowy kanałów technologicznych w przypadku budowy lub przebudowy dróg publicznych, został nałożony na zarządców dróg publicznych Megaustawą. Wyjątek od tego obowiązku dotyczył jedynie sytuacji, gdy – w przypadku drogi publicznej niebędącej drogą krajową – żaden podmiot, w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia informacji o zamiarze budowy lub przebudowy drogi i możliwości zgłaszania zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego, nie wyraził zainteresowania korzystaniem z takiego kanału. Wprowadzone w 2010 r. regulacje spowodowały, że w praktyce kanały technologiczne powstawały w znacznej części w drogach krajowych. W przypadku dróg samorządowych przewidziana w UDP procedura zgłaszania zainteresowania udostępnieniem kanału technologicznego na etapie planowania inwestycji drogowej, wiązała się z niepewnością po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, co do terminu wybudowania kanału technologicznego oraz kosztów jego udostępnienia, które nie były znane na etapie dokonywania zgłoszeń, co	Tak ⁵¹	Wprowadzona Ustawą Zmieniającą regulacja w założeniu miała porządkować dotychczasowe regulacje, co do których w praktyce ich stosowania, stwierdzono pewne mankamenty. W przypadku obowiązku budowy kanałów technologicznych przez zarządców dróg samorządowych dostrzeżono, że obowiązujące uprzednio rozwiązania, powodują szereg wątpliwości i nie realizują w pełni swojego celu. Wprowadzone Ustawą Zmieniającą zmiany rozszerzyły zakres obowiązku lokalizacji kanałów technologicznych, jednak również ujawniły w praktyce ich stosowania pewne mankamenty, które w stosunkowo niedługim czasie doczekały się reakcji ustawodawcy. Biorąc pod uwagę dotychczasowe regulacje, aktualny zakres obowiązku lokalizowania kanału technologicznego zdaje się być racjonalny i uzasadniony, nie obciążający nadmiernie zarządców dróg, jednak sprzyjający dalszemu rozwojowi kanałów technologicznych. Według respondentów zmiany w zakresie obowiązku budowy kanału technologicznego

⁵⁰ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o funduszu dróg samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 2338) zmieniono nazwę Funduszu Dróg Samorządowych na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

⁵¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1783) zmieniono brzmienie art. 39 ust. 6 wskazując, iż Zarządca drogi jest obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie budowy lub przebudowy dróg publicznych. Jednocześnie, dodano przepis art. 39 ust. 6ba przewidujący katalog wyjątków od obowiązku lokalizowania kanałów technologicznych. Warto nadmienić, iż katalog ten w dużej mierze stanowił rezultat analizy wniosków wpływających do Ministra Cyfryzacji w przedmiocie zwolnienia z obowiązku lokalizowania kanału technologicznego.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
		wpływało na niewielkie zainteresowanie tym rozwiązaniem. Ustawa Zmieniająca uchyliła przepisy regulujące opisaną wyżej procedurę, rozszerzając obowiązek lokalizowania kanałów technologicznych.		spowodowały obniżenie średniorocznie kosztów budowy oraz eksploatacji sieci telekomunikacyjnych w latach 2020-2022 o 50 tys. zł. Zmienione przepisy stanowią podstawę do kwestionowania zgłoszeń dotyczących przebudowy dróg lub wniosków o wydanie pozwolenia na budowę drogi niespełniających wymogu umieszczenia kanału technologicznego w pasie drogi. Jednym z przykładów takiego orzecznictwa może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2021 roku o sygn. VII SA/Wa 2054/20 w sprawie skargi na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie sprzeciwu w sprawie zgłoszenia zamiaru wykonania zamiaru wykonania robót budowlanych ⁵² .
Wprowadzenie możliwości: (1) złożenia wspólnego wniosku do zarządcy drogi przez dwóch lub więcej zajmujących pas drogowy o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym (art. 40 ust. 2 pkt 1 UDP), którzy wspólnie realizują inwestycje w ramach koordynacji robót budowlanych, o której mowa w art. 36a Megaustawy. (2) wydania jednej decyzji administracyjnej zarządcy drogi, w przypadku, o którym mowa w pkt 1 powyżej, w której to decyzji opłata za zajęcie pasa drogowego będzie ustalona proporcjonalnie do planowanego okresu zajęcia pasa drogowego przez każdego z zajmujących pas drogowy.	Art. 40 ust. 2a UDP Art. 40 ust. 11 UDP	Ułatwienie dla inwestorów wspólnie realizujących inwestycje w ramach koordynacji robót budowlanych, o której mowa w art. 36a Megaustawy.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie sprzyja usprawnieniu procesu inwestycyjnego, poprzez zmniejszenie liczby wymaganych postępowań, jednak jego zastosowanie ograniczone do precyzyjnie wskazanego przypadku. Warto jednak odnotować, że ograniczenie liczby uzyskiwanych zezwoleń zarządców dróg w przypadku inwestycji realizowanych w pasach drogowych, zdaje się być dobrym kierunkiem. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w zakresie.
Ustalenie terminu po upływie, którego, w razie niewydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do infrastruktury telekomunikacyjnej i decyzji na wspólny wniosek podmiotów uczestniczących w koordynacji robót budowlanych, o której mowa w art. 36a Megaustawy, właściwemu zarządcy drogi może zostać wymierzona kara	Art. 40 ust. 2b i 2c UDP	Wprowadzenie rozwiązania dyscyplinującego zarządców dróg publicznych w zakresie dotrzymywania terminów rozstrzygania spraw.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie ma charakter dyscyplinujący. Przyczynia się do terminowego wydawania decyzji administracyjnych przez zarządców dróg.

⁵² Jak zauważył WSA cyt. „Brzmienie art. 39 ust. 6 UDP pozwala stwierdzić, że intencją ustawodawcy jest dążenie do lokalizowania kanałów technologicznych w drogach publicznych zarówno w przypadku budowy nowych dróg, jak i w przypadku przebudowy dróg istniejących. Zasadą jest więc stworzenie warunków dla możliwie najpełniejszej realizacji założenia polegającego na "wyposażeniu" dróg w takie kanały."



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Wskazanie wprost, że nie pobiera się opłaty za zajęcie pasa drogowego, od linii telekomunikacyjnych lub elektroenergetycznych umieszczonych w kanalizacji kablowej	Art. 40 ust. 6c UDP	Wylimitowanie praktyki, w której kilkakrotnie pobierana była opłata za zajęcie tej samej powierzchni w pasie drogowym, co w konsekwencji miało wpłynąć na obniżenie kosztów budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie usunęło wątpliwości i wprost rozstrzygnęło kwestię pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego od linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych umieszczonych w kanalizacji kablowej. Należy zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu projektu Ustawy Zmieniającej, że kilkakrotnie pobieranie opłaty za zajęcie tej samej przestrzeni w pasie drogowego „należy uznać za rozwiązanie nielogiczne i nieuzasadnione”
Obniżenie maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej do kwoty 0,20 zł (z 10 zł) w przypadku opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 4 i 6, oraz 20 zł (z 200 zł), w przypadku opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 5 UDP. Uchylenie przepisu obligującego zarządcę drogi do ustalenia z urzędu nowej wysokości opłaty, w przypadku ustalenia przez organ JST stawek opłat niższych niż stawki opłat, na podstawie których ustalono opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne.	Art. 40 ust 8 UDP Art. 40f UDP	Obniżenie kosztów budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej zlokalizowanej w pasach drogowych dróg publicznych. Ustawa Zmieniająca przewidywała w art. 29 trzymiesięczny termin na dostosowanie przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wysokości stawek opłat określonych w uchwałach, o których mowa w art. 40 ust. 8 UDP, do ich wysokości ustalonej Ustawą Zmieniającą, w przypadku, gdy obowiązujące stawki były wyższe niż stawki maksymalne wprowadzane Ustawą Zmieniającą.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie wpłynęło na obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, z uwagi na znaczące obniżenie maksymalnych stawek opłat oraz zobowiązanie organów stanowiących JST do dostosowania uchwał określających wysokość stawek w terminie 3 miesięcy od daty wejścia w życie Ustawy Zmieniającej. Zmienione stawki znalazły zastosowanie do decyzji wydawanych po dniu wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, a dokładniej po dniu wejścia w życie uchwał organów stanowiących JST przewidujących zmienione (obniżone) stawki opłat. Należy odnotować, że na skutek: - uchylenia przepisu art. 40f UDP, oraz - dokonanej ustawą z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 32), zmiany, na mocy której wyłączone zostało możliwość zmiany w trybie art. 155 KPA ostatecznej decyzji administracyjnej dotyczącej zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury w pasie drogowym w zakresie ustanowionej w tej decyzji wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, jeżeli decyzja dotyczy obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego pozostało bez wpływu na decyzje administracyjne wydane przed dniem wejścia w życie zmian wynikających z Ustawy Zmieniającej. W ocenie respondentów badania obniżenie opłat z tytułu zajęcia



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
				pasa drogowego dla infrastruktury telekomunikacyjnej wpłynęło na wzrost liczby inwestycji telekomunikacyjnych w latach 2020-22 średniorocznie o 12,4 rocznie na każdego zarządcę drogi.
Dodanie przepisów umożliwiających (1) pobieranie odsetek ustawowych za opóźnienie w przypadku nieterminowego uiszczania opłat za udostępnienie kanału technologicznego, (2) przymusowe ściąganie opłat wraz z odsetkami w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; oraz wskazujących, że podlegają one przedawnieniu z upływem 5 lat, licząc od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone.	Art. 40d UDP	Uzupełnienie art. 40d UDP regulującego zasady uiszczania i ściągania opłat i kar pieniężnych, o odesłania do opłaty za udostępnienie kanału technologicznego. Komentowana zmiana miała zatem w istotnym zakresie charakter naprawczy.	Tak ⁵³	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Wprowadzona zmiana zrealizowała założony cel. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Wprowadzenie możliwości zawarcia umowy inwestycyjnej przez JST (umowy, na mocy której w zamian za realizację inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, związanej z zajęciem przez inwestora pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, ustali stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości niższej niż określona w uchwale, o której mowa w art. 40 ust. 8 UDP). Sprecyzowano także, że wyrażenie zgody na zawarcie umowy inwestycyjnej należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego JST.	Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. j USG Art. 50a USG Art. 12 pkt 8 lit. j USP Art. 50a USP Art. 18 ust. 19 lit. g USW Art. 59a USW	Wprowadzenie możliwości podjęcia przez JST działań mających na celu zachęcenie do realizacji przez potencjalnych inwestorów określonych inwestycji, które realizowałyby zbiorowe potrzeby wspólnoty. Narzędzie o charakterze dodatkowym, stwarzającym możliwość podjęcia określonych działań proinwestycyjnych przez JST.	Nie	Efektem wprowadzonego rozwiązania jest stworzenie narzędzia umożliwiającego podjęcie działań proinwestycyjnych przez JST. Jakkolwiek na etapie sporządzania raportu nie zidentyfikowano przypadku wykorzystania tego narzędzia, to jednak przewaga pozytywnych ocen respondentów pozwala sądzić, że jest to narzędzie mogące sprzyjać tworzeniu przyjaznego otoczenia inwestycyjnego.
Sprecyzowanie minimalnego katalogu postanowień, które powinny zawierać warunki zapewnienia dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 Megaustawy, opracowywane przez nadleśniczych oraz załączników	Art. 39b ust. 2 i 3 UoI	Usunięcie problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie pozyskiwania dostępu do terenów leśnych poprzez określanie warunków dostępu w sposób zbyt lakoniczny, bez wszystkich elementów	Nie	Rozwiązanie stanowiło jeden z czynników sprzyjających przyspieszeniu i usprawnieniu procesu wydawania decyzji przez Prezesa UKE. Było to rozwiązanie sprzyjające osiągnięciu założonych celów,

⁵³ - Ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1087) - rozszerzenie odesłań zawartych w art. 40d UDP o kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 2a - 2d

- Ustawa z 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw - rozszerzenie dyspozycji przepisu art. 40d ust. 1 o „opłaty, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 uiszczanych w trybie płatności okresowej z zabezpieczeniem, o której w mowa przepisach wydanych na podstawie art. 40a ust. 5”

- Ustawa z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 760)

rozszerzenie odesłań zawartych w art. 40d UDP o kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 2e - 2f



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
do tychże warunków (projektów umów dostępowych).		niezbędnych do faktycznego rozpoczęcia negocjacji.		ale nie mające decydującego znaczenia.
Ustalenie maksymalnej stawki opłaty z tytułu umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Megaustawy oraz sprecyzowanie zasad ustalenia wysokości opłaty.	Art. 39b ust. 4-6 UoI	Wyeliminowanie dowolności w zakresie ustalania wysokości stawek z tytułu umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Megaustawy. Ustalenie jasnych i przejrzystych zasad dostępu do nieruchomości leśnych. Likwidacja barier ekonomicznych w dostępie do terenów leśnych.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie zlikwidowało dowolność w zakresie sposobu ustalania wysokości opłaty, jak również maksymalnej stawki opłaty. Rozwiązanie to wpłynęło także na: - ujednolicenie praktyki w tym zakresie, - pewność inwestorów lokalizujących inwestycje na terenach leśnych co do wysokości ponoszonych z tego tytułu kosztów, - stabilność zasad udostępnienia terenów leśnych, na potrzeby inwestycji telekomunikacyjnych. Wyniki badania ankietowego wskazują w szczególności, że: - liczba wniosków złożonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych o zapewnienie dostępu do terenów leśnych na potrzeby realizacji inwestycji telekomunikacyjnych w latach 2020-2022 średniorocznie wzrosła o 8,5 wniosku na podmiot (RDLP); - liczba inwestycji telekomunikacyjnych na terenach leśnych w latach 2020-2022 średniorocznie wzrosła o 3 inwestycje na podmiot (RDLP). Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Sprecyzowanie, że nadleśniczowie zobowiązani są do zawierania umów o dostęp, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy oraz umów w sprawie umieszczenia na nieruchomości obiektów i urządzeń, o których mowa w art. 33 ust. 1 Megaustawy na warunkach nie gorszych niż określone w warunkach dostępu.	Art. 39b ust. 7 UoI	Wskazanie wprost w ustawie obowiązku zawierania umów o dostęp, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy oraz umów w sprawie umieszczenia na nieruchomości obiektów i urządzeń, o których mowa w art. 33 ust. 1 Megaustawy na warunkach nie gorszych niż określone w warunkach dostępu. Wyeliminowanie możliwości zawierania umów na warunkach gorszych niż określony w warunkach dostępu.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Komentowane rozwiązanie eliminuje ryzyko związane z zawieraniem umów o dostęp, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 oraz art. 33 ust. 1 Megaustawy na warunkach innych niż wynikają z warunków dostępu. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Doprecyzowanie w definicji obiektu liniowego, że nie tylko kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, ale	Art. 3 pkt 3a UPb	Usunięcie wątpliwości dotyczących kwalifikowania jako obiekt budowlany, jego część lub urządzenie budowlane infrastruktury umieszczanej	Tak ⁵⁴	Wprowadzone rozwiązanie skutkowało ujednoliceniem zasad opodatkowania kabli telekomunikacyjnych

⁵⁴ Ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11) - doprecyzowano, że nie tylko kable telekomunikacyjne zainstalowane w kanalizacji kablowej i kable zainstalowane w kanale technologicznym, lecz również kable telekomunikacyjne podwieszane do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1846) - zmieniono w definicji obiektu liniowego pojęcie „linii kolejowej” na „drogę kolejową”



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
również kable zainstalowane w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.		w kanalizacji kablowej i kanałach technologicznych, które technicznie są do siebie bardzo zbliżone. Uniknięcie sytuacji występowania różnic w opodatkowaniu w zależności od tego czy kabel umieszczony jest w kanalizacji kablowej czy kanałach technologicznych.		umieszczanych w podobnych infrastrukturach: kanalizacji kablowej i kanale technologicznym. Należy odnotować także późniejsze rozszerzenie powyższej zasady na kable podwieszane na istniejącej infrastrukturze. W aktualnym stanie prawnym tożsama infrastruktura (linia kablowa) podlega analogicznym zasadom (w tym opodatkowaniu), niezależnie od tego czy umieszczona została nad czy pod ziemią, co w konsekwencji wpływa na zrównanie warunków inwestycyjnych. W ocenie respondentów badania wprowadzone zmiany przełożyły się na skrócenie procesu inwestycyjnego w telekomunikacji w latach 2020-2022 średniorocznie o 42,8 dni.
Rozszerzenie definicji „tymczasowego obiektu budowlanego” o dodatkowy desygnat „przenośne wolnostojące maszty antenowe”	Art. 3 pkt 5 UPb	Wprowadzone rozwiązanie zostało dodane do procedowanego projektu Ustawy Zmieniającej na etapie prac parlamentarnych, a jego uzasadnieniem była konieczność zapewnienia łączności mobilnej podczas wydarzeń o charakterze masowym. Wskazywano wówczas, także że celem rozmieszczenia takich obiektów jest zawsze zapewnienie prawidłowej łączności na ograniczonym obszarze, na którym przez pewien, przewidywalny, krótki okres przebywać będzie szczególnie dużo ludzi.	Nie Warto jednak odnotować, że Tarcza 2.0 wprowadziła zmiany w UPb polegające m.in. na dodaniu w art. 3 pkt 5a stanowiącego definicję przenośnego wolnostojącego o obiekcie budowlanego.	Wprowadzone rozwiązanie usprawniło budowę przenośnych wolnostojących masztów antenowych, w sytuacjach tymczasowych, wymagających jednoczesnego obsłużenia znacznej liczby abonentów, w szczególności podczas dużych wydarzeń kulturalnych, religijnych czy sportowych, ale też w sytuacjach nadzwyczajnych, np. klęsk żywiołowych. Potrzeba sprawnego stawiania tego rodzaju obiektów ujawniła się także podczas pandemii COVID-19, a wyeliminowaniu ewentualnych błędnych interpretacji organów administracji publicznej służyło zdefiniowanie pojęcia przenośnego wolnostojącego masztu antenowego przez U Tarczę 2.0. Wprowadzone rozwiązanie ma także znaczenie z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, zapewnienia nieprzerwanej łączności w sytuacjach szczególnego zagrożenia. Warto jednak odnotować, że w praktyce kwalifikacja konstrukcji jako przenośny wolnostojący maszt antenowy budzi szereg wątpliwości w kontekście wykładni warunku trwałego związania z gruntem. Jak wskazuje orzecznictwo o tym, czy dany obiekt budowlany jest trwale połączony z gruntem czy nie, decyduje nie tyle sposób i metoda związania z gruntem, technologia



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
				wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu budowlanego w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania (wyroki NSA: z 13 kwietnia 2022 r., II OSK 1291/19; z 23 czerwca 2006 r., II OSK 923/05, z 25 maja 2007 r., II OSK 1509/06, z 12 października 2011 r., II OSK 1433/10, z 11 maja 2012 r., II OSK 323/11, z 1 czerwca 2017 r., II OSK 2471/15, dostępne na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl).
Uchylenie art. 29 ust 1 pkt 19a lit. e UPb stanowiącego, że budowa sieci telekomunikacyjnych nie wymaga pozwolenia na budowę, lecz zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej.	Art. 29 ust. 1 pkt 19a lit. e UPb	Wyeliminowanie wątpliwości co do prawidłowej kwalifikacji poszczególnych inwestycji, z uwagi na fakt, że poszczególne elementy sieci telekomunikacyjnej takie jak przyłącze telekomunikacyjne, telekomunikacyjna linia kablowa czy kanalizacja kablowa były już wskazane w innych przepisach UPb, co więcej jako obiekty nie wymagające nawet zgłoszenia.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie wyeliminowało wątpliwości pojawiające się w praktyce po wejściu w życie z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 443), którą dodane zostało zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, z zastrzeżeniem obowiązku zgłoszenia budowy sieci telekomunikacyjnych. Zmiana miała zatem charakter naprawczy.
Jednoznaczne wskazanie, że prace polegające na budowie podbudowy słupowej dla telekomunikacyjnych linii kablowych wymagają zgłoszenia, jednocześnie jednak wskazano, że zgłoszenie takie wymaga przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu wykonanego przez projektanta posiadającej wymagane uprawnienia budowlane, a przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestor zobowiązany jest ustanowić kierownika budowy.	Art. 29 ust. 1 pkt 20aa UPb Art. 30 ust. 1 pkt 1 UPb Art. 30 ust. 4 UPb Art. 42 ust. 3 zd. 1 UPb	Komentowane rozwiązanie było związane z omówionym wyżej uchylem w art. 29 w ust. 1 w pkt 19a lit. e (dotyczącego sieci telekomunikacyjnych), albowiem domykało katalog różnych rodzajów infrastruktury telekomunikacyjnej, która może być w praktyce realizowana.	Brzmienie przepisu art. 29 ust. 1 pkt 20aa nie uległo zmianie, aczkolwiek w rezultacie wejścia w życie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471), aktualnie znajduje się ono w art. 20	Wprowadzone rozwiązanie uzupełniło i domknęło katalog różnych rodzajów infrastruktury, która może być realizowana. Wprowadzone rozwiązanie eliminuje wątpliwości co do właściwego zakwalifikowania inwestycji, które pojawiały się w praktyce inwestycyjnej oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1418/17) ⁵⁶ . Komentowane rozwiązanie sprzyja wzrostowi pewności - inwestorów i organów administracji publicznej - w zakresie prawidłowości zastosowanych procedur. Sprzyja ono również budowaniu przyjaznego otoczenia regulacyjnego.

56 <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DF6AD01E4E>



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Doprecyzowanie, że instalowanie urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających na obiektach budowlanych nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, zarówno stanowiących, jak również niestanowiących całości techniczno-użytkowej.	Art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb	Komentowane rozwiązanie zostało wprowadzone do projektu Ustawy Zmieniającej podczas drugiego czytania projektu w Sejmie. Miała ona na celu usunięcie rozbieżności interpretacyjnych pojawiającej się w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej, jak również orzecznictwie sądów administracyjnych, w zakresie kwalifikowania inwestycji polegających na instalowaniu antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych jako wymagających uzyskania pozwolenia na budowę. Organy administracji publicznej często wymagały także pozwolenia na budowę nawet dla prac polegających jedynie na wymianie pojedynczych elementów tych urządzeń, co sprzeczne było z celem przepisu. Wprowadzona zmiana miała zatem charakter porządkujący i doprecyzowujący obowiązujące przepisy.	ust. 1 pkt 27 UPb. ⁵⁵ Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych, aczkolwiek nie rozwiewało w pełni zidentyfikowanych wątpliwości. Warto w tym miejscu odnotować, iż w orzecznictwie utrwalił się pogląd, że także zmiany UPb wprowadzone po wejściu w życie Ustawy Zmieniającej nie zdezaktualizowały ukształtowanego wcześniej w orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym realizacja stacji bazowej telefonii komórkowej stanowi budowę obiektu budowlanego (budowlę), natomiast o instalacji bądź montażu urządzenia można mówić wówczas, gdy na dachu budynku istnieje już konstrukcja wsporcza, na której mogą być umieszczone anteny bądź inne urządzenia ⁵⁷ . W świetle powyższego aktualne pozostają wątpliwości dotyczące prawidłowej kwalifikacji robót budowlanych polegających na instalowaniu na istniejących obiektach budowlanych urządzeń telekomunikacyjnych. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2023 r. sygn. akt II OSK 2620/21 wskazano, że „aktualne pozostaje ukształtowane w orzecznictwie stanowisko, że stacja bazowa telefonii komórkowej jest budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami (art. 3 pkt 3 UPb), a tym samym stanowi obiekt budowlany wymagający zgodnie z art. 28 ust. 1 UPb pozwolenia na budowę ⁵⁸ . Wobec powyższego uprawnione jest też wnioskowanie, że tak jak wcześniej art. 29 ust. 2 pkt 15, również art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a). UPb nie ma zastosowania do robót budowlanych

⁵⁵ Warto wskazać także, iż na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz niektórych innych ustaw, przepis art. 29 ust. 1 pkt 27 z dniem 3 września 2023 r. otrzymał brzmienie: „podbudowy słupowej dla telekomunikacyjnych linii kablowych oraz linii elektroenergetycznych”.

Przywołaną wyżej ustawą z 13 lutego 2020 r. uchylono art. 30 ust. 1 i 4, aczkolwiek komentowane rozwiązania znalazły się w innych przepisach UPb, a to: art. 29 ust. 1 ab initio oraz art. 30 ust. 2a pkt 5 UPb. Podobnie w art. 42 UPb rozwiązanie zawarte pierwotnie w ust. 3, zostało przeniesione do ust. 1 pkt 2 lit. b.

⁵⁷ Por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r. II OSK 1389/16, 9 marca 2011 r. II OSK 407/10, 23 listopada 2010 r. II OSK 1709/09.

⁵⁸ Por. wyroki NSA z dnia 21 stycznia 2016 r. II OSK 1224/14, 15 lutego 2017 r. II OSK 596/17, 20 stycznia 2017 r. II OSK 1148/15, 12 kwietnia 2018 r. II OSK 1389/16).



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
				stanowiących budowę (rozbudowę, przebudowę) stacji bazowej telefonii komórkowej. Podkreślenia wymaga, że generalną zasadą wynikającą z art. 28 ust. 1 UPb jest, że wszelkie roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 29 - 31 UPb, których nie należy interpretować w drodze wykładni rozszerzającej. ⁵⁹ . Szersze omówienie wątpliwości związanych z komentowanym rozwiązaniem znajdują się w pkt. 4.1.3.4. W powyższym zakresie wskazane byłoby dalsze doprecyzowanie komentowanych regulacji.
Wprowadzono obowiązek załączenia do projektu budowlanego, w przypadku instalacji radiokomunikacyjnych, oświadczenia projektanta posiadającego wymagane uprawnienia, że instalacja radiokomunikacyjna nie spełnia warunków, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 UIOŚ.	Art. 33 ust. 2 pkt 9 UPb	W celu ułatwienia organom administracji architektoniczno-budowlanej prowadzenie postępowań związanych z instalacjami radiokomunikacyjnymi, a w konsekwencji zagwarantowania większej kontroli nad całym procesem, nałożono na inwestorów obowiązek dołączania do dokumentacji przedkładanej organom administracji architektoniczno-budowlanej dodatkowego dokumentu.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie stanowiło dodatkowy obowiązek obciążający inwestorów. Warto jednak zauważyć, że rozwiązanie to nie zwalniało organów administracji architektoniczno-budowlanej z obowiązku sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, a w konsekwencji składane oświadczenie stanowiło element materiału dowodowego. Warto także dodać, że komentowane rozwiązanie, na gruncie aktualnego stanu prawnego utraciło doniosłość prawną z uwagi na wejście w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1071), którym to rozporządzeniem uchylono przepisy § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 zmieniającego rozporządzenia. Na skutek tej zmiany przedsięwzięcia stanowiące instalacje radiokomunikacyjne, radiolokacyjne i radionawigacyjne, nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

⁵⁹ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FFA2DC4BFC>



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Nałożenie na organy administracji architektoniczno-budowlanej obowiązku publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu informacji o wszczęciu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dotyczącego realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej oraz informuje o tym postępowaniu w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze właściwości tego organu.	Art. 34a UPB	Celem wprowadzonego rozwiązania było zwiększenie dostępu obywateli do informacji o planowanych inwestycjach telekomunikacyjnych, a w konsekwencji zapewnienie ich transparentności. Komentowane rozwiązanie przyczynić się miało także w założeniu ustawodawcy do wzmocnienia trwałości rozstrzygnięć administracyjnych.	Nie	Warto odnotować, że komentowane rozwiązanie stanowiło dodatkowy obowiązek informacyjny obciążający organy administracji architektoniczno-budowlanej w celu zapewnienia transparentności procesu inwestycyjnego i wzmocnienia społecznej kontroli wskazanych w przepisie art. 34a UPb inwestycji. W ocenie autorów raportu co do zasady realizuje ono założone cele. Warto jednak odnotować, że praktyce sposób prezentacji informacji pozostawiony został decyzji właściwego organu i w skali całego kraju realizowany jest w różnej postaci, co może utrudnić wyszukiwanie potrzebnych informacji i ich odbiór ⁶⁰ .
Zmiana delegacji do wydania rozporządzeń poprzez wskazanie, że rozporządzenie określające zróżnicowane dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku będzie wydane przez ministra właściwego do spraw zdrowia publicznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, z kolei rozporządzenie określające sposoby sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów tych pól będzie wydane przez ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji oraz ministrem właściwym do spraw energii.	Art. 122 POŚ	Wprowadzone rozwiązania wynikały z faktu, że kwestie związane z ochroną zdrowia (tj. dopuszczalne poziomy PEM) wiążą się z zadaniami ministra właściwego do spraw zdrowia z uwagi na problematykę mieszczącą się w zakresie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, a także fakt, że 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) zostało wydane na podstawie art. 152 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w którym jest mowa o uzupełnianiu polityk krajowych w celu poprawy zdrowia publicznego, zapobiegania chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwania źródeł zagrożeń dla zdrowia ludzkiego	Tak ⁶¹	Na podstawie art. 122 POŚ w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą wydane zostały: - Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2019 r. poz. 2448); - Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2630).
Sprecyzowano przypadki, w których prowadzący instalację lub użytkownik urządzenia emitującego PEM będzie zobowiązany wykonać pomiary pól elektromagnetycznych w środowisku.	Art. 122a ust. 1 i 1a POŚ	Wprowadzone rozwiązania miały spowodować: - wykonywanie pomiarów każdorazowo przed uruchomieniem instalacji lub urządzenia, co powiązane zostało z obowiązkiem załączania do zgłoszeń instalacji niewymagających pozwolenia, sprawozdania z wykonanych pomiarów. - wykonywanie pomiarów na wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła zmiana istniejącego stanu	Nie Warto odnotować, że U Tarcza 2.0 dodała w art. 122a ust. 1b, który to przepis wyłączył obowiązek wykonywania pomiarów PEM	Wprowadzone rozwiązanie wpłynęło na transparentność procesu inwestycyjnego. Spowodowało także zwiększenie kontroli nad instalacjami emitującymi PEM, z uwagi na fakt, że pomiary wykonywane są przed uruchomieniem instalacji, a sprawozdanie z wykonanych pomiarów dołączane jest do zgłoszenia instalacji niewymagającej pozwolenia. Komentowana zmiana wpłynęła także na zapewnienie ochrony

⁶⁰ Niektóre organy publikują informacje o postępowaniach w ramach dedykowanej podstrony (https://bip.powiat-olsztynski.pl/5105/6044_informacja-o-wszczeciu-postepowania-w-sprawie- pozwolenia-na-budowe-dotyczacego-realizacji-inwestycji-celu-publicznego-z-zakresu-laczności-publicznej.html), inne jako aktualizowane zestawienie (<https://bip.um.bydgoszcz.pl/artystki/976/1153/informacja-o-wszczeciu-postepowania-w-sprawie- pozwolenia-na-budowe-dotyczacego-realizacji-inwestycji-celu-publicznego-z-zakresu-laczności-publicznej>), ogłoszenie biura obsługującego dany zakres spraw w organie (https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/architektura/AM/default.htm?page=2).

⁶¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 284) wyrazi, minister właściwy do spraw środowiska" zastąpiła wyrazami, minister właściwy do spraw klimatu"



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
		zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującego zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności.	w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych w przypadku wprowadzenia na części albo na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego lub stanu zagrożenia epidemicznego o lub stanu epidemii, na terytorium objętym stanem nadzwyczajnym, stanem zagrożenia epidemicznego o lub stanem epidemii.	przed PEM w sytuacji, gdy po uruchomieniu instalacji doszło do zmiany sposobu zabudowy i zagospodarowania pobliskich nieruchomości. Właściciel lub zarządca takiej nieruchomości zyskał uprawnienie do tego, aby zainicjować wykonanie pomiarów PEM. Należy jednak zauważyć, że przepis art. 122a ust. 1 pkt 3 POŚ może budzić wątpliwości praktyczne z uwagi na brak sprecyzowania czy wniosek, o którym mowa w tym przepisie należy złożyć do organu środowiskowego czy prowadzącego instalację. W tym zakresie warto rozważyć doprecyzowanie przywołanego przepisu. Warto zauważyć także, że w aktualnym brzmieniu przepis art. 122a POŚ stanowi jednolity obowiązek, dotyczący każdego rodzaju instalacji, tymczasem mając na uwadze rozwój technologii Smart Cities oraz internetu rzeczy, opartych w dużej mierze o funkcjonowanie niewielkich urządzeń radiowych, o małej mocy i nieznacznym oddziaływaniu na otoczenie, warto rozważyć możliwości zwolnienia pewnych urządzeń PEM z obowiązku wykonywania pomiarów. W ocenie respondentów badania wprowadzone zmiany przyspieszyły proces inwestycyjny w latach 2020-2022 średniorocznie o 30 dni.
Doprecyzowanie sposobu i terminu przekazania wyników wykonanych pomiarów PEM wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu (przywrócenie obowiązku przekazywania wyników pomiarów PEM wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska zamiast GIOŚ).	Art. 122a ust. 2 POŚ	Zapewnienie terminowego przekazywania wyników PEM, ujednolicenie sposobu przekazywania wyników pomiarów oraz elektroniczna procesa.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie stanowiło jeden z elementów działań o szerokim zakresie zmierzających do zapewnienia powszechnej dostępności informacji o poziomach PEM w środowisku, a w konsekwencji wzrost transparentności procesów inwestycyjnych w tym zakresie. Rozwiązanie to, w powiązaniu z innymi dokonanymi Ustawą Zmieniającą, sprzyja wzrostowi społecznej świadomości w obszarze dotyczącym PEM. Warto odnotować także, że Ustawą Zmieniającą dodano przepis art. 338b POŚ przewidujący możliwość ukarania podmiotu niewykonyującego terminowo obowiązku przekazania wyników pomiarów PEM.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Doprecyzowanie definicji pojęcia miejsc dostępnych dla ludności.	Art. 124 ust. 2 POŚ	Usunięcie wątpliwości prawnych wynikających z różnej interpretacji pojęcia miejsc dostępnych dla ludności w praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych. Zapewnienie spójności, stabilności i przejrzystości stanowiących norm prawnych.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie ujednoliciło praktykę orzecniczą zarówno organów, jak i sądów administracyjnych. Spowodowało usunięcie dotychczas występujących wątpliwości, przez co wpłynęło na usprawnienie procesu inwestycyjnego. Jakkolwiek aktualne orzecznictwo w istotnym zakresie odnosi się jeszcze do stanu prawnego sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, to jednak z uzasadnień wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że zmiana definicji miejsc dostępnych dla ludności została dostrzeżona, a jej cel odniósł zamierzony skutek ^{62, 63} .
Obowiązek dołączenia sprawozdania z wykonanych pomiarów PEM do zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko	Art. 152 ust. 2 POŚ	Wzmocnienie kontroli nad instalacjami emitującymi PEM i dotrzymaniem standardów jakości środowiska.	Tak ⁶⁴	Potrzeba doprecyzowania art. 152 POŚ wskazywana była w orzecnictwie, warto przywołać chociażby stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 1066/19) wprost stwierdził, że „mimo wielokrotnych nowelizacji

⁶² Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2023 r. sygn. akt II OSK 3285/19 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B6C3523DC8>).

Sąd I instancji trafnie ocenił, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowo administracyjnym i poglądami doktryny za miejsca dostępne dla ludzi (jeśli chodzi o treść art. 124 ust. 2 POŚ, ale w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw; ponieważ takowe obowiązywało w dniu wydania decyzji organów obu instancji) uznaje się wszystkie te, w których mogą lub będą mogli przebywać ludzie w przyszłości, łącznie z otoczeniem niezbędnym do skorzystania z nich, z wyjątkiem tych, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego (por. wyrok NSA z 27 lipca 2017 r., II OSK 2909/15).

⁶³ Tak samo i Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2023 roku sygn. II OSK 2748/20 „w badanym przypadku od dotychczasowej wykładni pojęcia „miejsc dostępnych dla ludności”, za czym przemawiał fakt nowelizacja art. 124 ust. 2 uPoŚ. Przytaczając znówelizowane brzmienie art. 124 ust. 2 POŚ (obowiązujące od 19 października 2019 r.) sąd pierwszej instancji eksponował, że do dotychczasowej treści cyt. przepisu dodano frazę: „ustalane według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości”. Podzielić wypadnie ocenę sądu a quo, że zamiarem ustawodawcy było jednoznaczne odstępnie od dominującej dotychczas wykładni tego przepisu, która nakazywała ustalać zakres pojęciowy terminu „miejsc dostępnych dla ludności” szerzej, aniżeli tylko w świetle istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. W zaskarżonym wyroku wprowadzając tego stanowiska bliżej nie uzasadniono, ale ma ono istotnie wsparcie w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz o zmianie innych ustaw (druk nr 3484 Sejmu VIII Kadencji, opublik. sejm.gov.pl). W uzasadnieniu tym wskazano m. in., odwołując się także do rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych wykładających rozumienie art. 124 ust. 2 POŚ, że: „Proponowana zmiana ma na celu doprecyzowanie pojęcia „miejsc dostępnych dla ludności”, poprzez jednoznaczne przesądzenie, że miejsca takie ustala się według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości na dzień dokonywania kwalifikacji określonego przedsięwzięcia. Nieuprawnione bowiem jest ustalanie tych miejsc przy uwzględnieniu planowanej, czy nawet czysto potencjalnej, hipotetycznej możliwości zabudowy nieruchomości, która może (ale nie musi) mieć miejsce w przyszłości. Z uwagi na fakt, że pojęcie „miejsc dostępne dla ludności” zostało wprowadzone na potrzeby wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych, to ustalenie takich miejsc powinno być okolicznością faktyczną ustaloną w oparciu o rzeczywisty stan, a nie badanie potencjalnego, hipotetycznego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Dodatkową przesłanką za wprowadzaną zmianą jest wprowadzany również niniejszą ustawą obowiązek dla prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia przeprowadzenia pomiarów pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności, w przypadku pojawienia się nowych takich miejsc (art. 122a ust. 1 pkt 3)”. Słusznie także sąd pierwszej instancji uwytykował, że w ramach regulacji międzyczasowej zawartej we wskazanej wcześniej ustawie nowelizującej, brak przepisu, z którego wynikałoby, że w odniesieniu do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie znówelizowanych przepisów, tj. przed 25 października 2019 r., należałoby stosować przepis art. 124 ust. 2 POŚ w jego dotychczasowym brzmieniu, co ma to o tyle istotne znaczenie, że gdyby nawet zachodziła konieczność uchylecia zapadłych w rozpoznawanej sprawie decyzji, to orzekając ponownie organy byłyby zobowiązane stosować art. 124 ust. 2 POŚ w treści nadanej ustawą nowelizującą.

⁶⁴ U Tarcza 2.0 wprowadziła w art. 152 ust. 1 pkt 9 POŚ zmiany przesądzające o tym, że pomiary pól elektromagnetycznych bezpośrednio przed rozpoczęciem użytkowania instalacji lub urządzenia przeprowadza się jedynie w odniesieniu do nowo zbudowanych instalacji lub urządzeń.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
				przepisu art. 152 POŚ rodzi on nadal szereg wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności w odniesieniu do zgłoszenia lub ponownego zgłoszenia." Wprowadzone rozwiązanie sprzyja wzmocnieniu kontroli nad instalacjami emitującymi PEM, zwłaszcza mając na uwadze wprowadzony Ustawą Zmieniającą obowiązek organu środowiskowego wniesienia sprzeciwu od zgłoszenia instalacji, która powodowałaby przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM.
Wprowadzenie możliwości wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu	Art. 152 ust. 4b POŚ	Usprawnienie procedury zgłoszenia instalacji radiokomunikacyjnych organom ochrony środowiska.	Nie ⁶⁵	Wprowadzone rozwiązanie umożliwiło wydanie zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu przed upływem 30-dniowego terminu na wniesienie sprzeciwu co pozwala szybsze rozpoczęcie użytkowania instalacji. Podobne rozwiązanie funkcjonuje np. na gruncie UPb – w przypadku komentowanego przepisu zastosowano analogiczne zasady, Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Doprecyzowanie zasad ponownego zgłoszenia instalacji, której eksploatacja nie została rozpoczęta przed upływem 12 miesięcy od dnia upływu terminu do wniesienia sprzeciwu, albo od dnia wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu lub jeżeli zmiana wprowadzona w instalacji ma charakter zmiany istotnej.	Art. 152 ust. 6 POŚ	Wzmocnienie kontroli nad instalacjami emitującymi PEM i dotrzymaniem standardów jakości środowiska.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Dzięki komentowanej zmianie doprecyzowano przypadki, w których wymagane jest ponowne zgłoszenie instalacji, sprzyjając tworzeniu przyjaznego otoczenia regulacyjnego. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Zobowiązanie organów ochrony środowiska do przekazywania informacji zawartych w zgłoszeniu również do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz umożliwienie przekazywania ich w formie papierowej lub elektronicznej.	Art. 152 ust. 7a POŚ	Wzmocnienie kontroli nad instalacjami emitującymi PEM i dotrzymaniem standardów jakości środowiska.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych przyczyniając się do usprawnienia procesu inwestycyjnego. Zapewnienie sprawnego przepływu informacji między organami umożliwia skuteczną realizację powierzonych im zadań. Wynik analizy Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wskazuje, że brak jest wyroków dotyczących

⁶⁵ Warto jednak odnotować, iż U Tarcza 2.0 dodała w art. 152 POŚ nowy pkt 4c umożliwiający użytkowanie zmienionych w sposób istotny instalacji lub urządzeń radiokomunikacyjnych lub będących przenośnym wolnostojącym masztem antenowym bezpośrednio po dokonaniu zgłoszenia instalacji właściwemu organowi ochrony środowiska.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
				analizowanego zakresu przepisów.
Umożliwienie dokonywania zgłoszeń instalacji w postaci papierowej lub elektronicznej.	Art. 152 ust. 8a	Usunięcie wątpliwości w zakresie możliwości dokonywania zgłoszeń w formie elektronicznej. Informatyzacja usług i procedur administracyjnych.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Poprzez umożliwienie dokonywania zgłoszeń w formie elektronicznej usprawniło proces inwestycyjny. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Obowiązek organów ochrony środowiska publikowania na stronach podmiotowych urzędów obsługujących te organy informacji o instalacjach wytwarzających PEM, objętych obowiązkiem zgłoszenia. Umożliwienie wnoszenia uwag organizacjom pozarządowym oraz osobom zamieszkującym gminę, na terenie której znajduje się instalacja, co do okoliczności odnoszących się do podstaw mogących stanowić podstawę sprzeciwu.	Art. 152b	- Zapewnienie powszechnie dostępnych informacji o instalacjach emitujących PEM, które podlegają zgłoszeniu. - Zapewnienie społecznej kontroli procesu inwestycyjnego w zakresie związanych z oddziaływaniem pól elektromagnetycznych. - Zapewnienie transparentności działań organów środowiskowych w zakresie dotyczącym zgłoszeń instalacji emitujących PEM. - Wzrost społecznej świadomości w zakresie rzeczywistego, wynikającego z opublikowanych dokumentów, oddziaływania pól elektromagnetycznych na środowisko.	Tak ⁶⁶	W momencie wprowadzania komentowanego obowiązku, jego znaczenie dla zapewnienia dostępności informacji o instalacjach emitujących pola elektromagnetyczne, a tym samym społecznej kontroli procesu inwestycyjnego, było znacznie większe niż obecnie. Aktualnie, w związku z uruchomieniem SI2PEM, publikowanie informacji w zakresie wynikającym z art. 152b w istotnym zakresie powiela się z informacjami, które powinny być udostępniane poprzez SI2PEM. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Dodanie przepisów wprowadzających karę grzywny nakładaną za: - nieterminowe przekazywanie wyników pomiarów PEM, - eksploatację instalacji pomimo wniesienia sprzeciwu przez organ albo rozpoczęcie eksploatacji instalacji przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu, - niedotrzymanie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku,	Art. 338b POŚ Art. 342 ust. 2 pkt 1 i 3 POŚ	Wprowadzenie przepisów umożliwiających ukaranie grzywną podmiotu niewykonującego wskazanych w komentowanych przepisach POŚ obowiązków. Zapewnienie wykonywania obowiązków wynikających z komentowanych rozwiązań przez podmioty do tego zobowiązane.	Nie ⁶⁷	Wprowadzone rozwiązanie ma charakter dyscyplinujący. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Uzupełnienie katalogu podmiotów, z którymi należy uzgodnić: 1. projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 2. projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	Art. 17 pkt 6 lit. b UPIZP Art. 53 ust. 4 pkt 9a UPIZP	Zwiększenie zakresu ochrony bezpieczeństwa ruchu kolejowego zapewnianego przez urządzenia łączności zdalnej, która to łączność może podlegać zakłóceniom lub degradacji w wyniku realizacji inwestycji w okolicach linii kolejowych o znaczeniu państwowym.	Tak ⁶⁸	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych i zwiększyło zakres ochrony bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że

⁶⁶ U Tarcza 2.0 w związku z dodaniem w art. 152 POŚ nowego ust. 4c przewidującego odrębną podstawę do wniesienia sprzeciwu, rozszerzyła odesłania w art. 152b ust. 1 pkt 3 o sprzeciw wydany na podstawie ust. 4c.

⁶⁷ Należy jednak zauważyć, iż przepis art. 342 ust. 2 pkt 3 POŚ dodany Ustawą Zmieniającą wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁶⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) doprecyzowała obowiązek uzgodnienia z Prezesem UTK wskazując, iż jest on wymagany, jeśli sposób zagospodarowania linii kolejowej o znaczeniu państwowym oraz gruntów w jej sąsiedztwie lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego lub rozwój sieci kolejowych



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
- o Prezesa UTK.				brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Sprecyzowanie braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	Art. 50 ust. 1 UPiZP Art. 50 ust. 1a UPiZP Art. 60 ust. 2a UPiZP	Usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, co do konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie usunęło wątpliwości prawne pojawiające się w toku postępowań o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji lokalizowanych na terenach rolnych i leśnych. W konsekwencji komentowane rozwiązanie usprawniło proces inwestycyjny w ten sposób, że przyczyniło się do ujednolicenia praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej oraz wyeliminowało konieczność zaskarżania decyzji organów opartych o błędne rozumienie komentowanych regulacji w brzmieniu sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej. Przykładem stosowania przepisu może być wyrok WSA z Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 30 czerwca 2021 roku sygn. II Sa/Go 59/21.
Umożliwienie realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze na obszarze parków narodowych i rezerwatów przyrody.	Art. 15 ust. 3 pkt 2 UOP Art. 15 ust. 4 pkt 2 UOP Art. 15 ust. 7 pkt 6 UOP Art. 15 ust. 9 UOP	Zapewnienie telekomunikacji na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody z pełnym poszanowaniem dla charakteru obszarów jakimi są parki narodowe i rezerваты przyrody.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie umożliwiło realizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody pod ściśle określonymi warunkami, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych. Wprowadzone rozwiązanie dotyczy zatem sytuacji wyjątkowych, gdy nie jest możliwe zapewnienie telekomunikacji na obszarze parku narodowego lub rezerwatu przyrody w inny sposób. Wprowadzone rozwiązanie stwarza możliwość zapewnienia telekomunikacji w miejscach dotychczas jej pozbawionych, co w oczywisty sposób przyczyni się do zapewnienia bezpieczeństwa na tych terenach, chociażby z uwagi na możliwość nawiązania połączenia z numerami alarmowymi. Według deklaracji respondentów badania liczba inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze, zlokalizowanych w parkach narodowych w latach 2020-22 średniorocznie wzrosła o 20 inwestycji. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Wprowadzenie możliwości zawarcia przez dostawcę usług telekomunikacyjnych z użytkownikiem końcowym umowy obejmującej wyłącznie realizację przyłącza telekomunikacyjnego do publicznej sieci telekomunikacyjnej.	Art. 57 ust. 3 Ustawy PT Art. 57a Ustawy PT	Ułatwienie realizacji celów związanych z objęciem wszystkich gospodarstw domowych w Polsce zasięgiem sieci o przepływności 100 Mb/s poprzez wprowadzenie możliwości bezpośredniej partycypacji abonentów w kosztach realizacji niezbędnej sieci dla użytkowników.	Nie	Podobne do wprowadzonego rozwiązania narzędzia funkcjonują na gruncie: ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385) oraz ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 537). Było zatem w pełni uzasadnione, aby również na rynku telekomunikacyjnym dostępna była możliwość partycypacji użytkowników końcowych w budowie przyłączy. Przyjęte rozwiązanie wpisuje się także w cele EKŁE. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Umożliwienie przekazywania regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz cennika w formie uzgodnionej przez strony.	Art. 59 ust. 1 Ustawy PT Art. 61 ust. 4 Ustawy PT	- Zapewnienie możliwości dostarczania regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych i cennika w uzgodnionej przez strony formie, która rzeczywiście pozwoli abonentowi na zapoznanie się z jego treścią, w sposób najbardziej dla niego wygodny. - Likwidacja wymogu dostarczenia abonentowi regulaminu na trwałym nośniku w postaci odpowiadającej formie, w jakiej została zawarta umowa, nawet gdy abonent wyraził zgodę na otrzymanie regulaminu w innej formie.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie ograniczyło nadmierny formalizm wynikający z rozwiązań wprowadzonych ustawą z 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1118). Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Uchylenie wyłączenia zastosowania normy kompetencyjnej zawartej w art. 123 ust. 2e wprowadzonego w rezultacie wejścia w życie ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 r. poz. 643)	Art. 123 ust. 2e Ustawy PT	Rozwiązanie wprowadzone jako poprawka do projektu Ustawy Zmieniającej na etapie prac parlamentarnych. Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym podczas posiedzenia Komisji Cyfryzacji, Innowacji i Nowoczesnych Technologii z dnia 3 lipca 2019 r. miało ono stworzyć możliwości dla prezesa UKE obniżenia maksymalnie do 50% opłaty za dysponowanie częstotliwością z zakresu 470-694 MHz za lata 2021-2023 dla nadawców naziemnej telewizji cyfrowej, którzy będą musieli zwolnić tzw. pasmo 700 MHz ⁶⁹ .	Nie	Rozwiązanie spowodowało wprowadzenie normy o charakterze kompetencyjnym. Zmiana polegała na uchyleniu przepisu, co uzasadnia brak orzecznictwa w analizowanym zakresie.
Możliwość zawarcia przez Prezesa UKE porozumienia zasięgowego dotyczącego realizacji inwestycji zapewniających pełny, niezakłócony zasięg usług telekomunikacyjnych świadczonych w technologiach mobilnych na danym obszarze. Zachętę dla podjęcia inwestycji polepszających zasięg na danym obszarze stanowi obniżenie	Art. 139a Ustawy PT Art. 183 ust. 1b Ustawy PT Art. 185 ust. 1a	Zainteresowanie operatorów świadczących usługi w technologiach bezprzewodowych dokonaniem inwestycji zapewniających pokrycie zasięgiem ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych na wskazanym przez Prezesa UKE obszarze, na którym takie pokrycie nie jest wystarczające.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie przyznało Prezesowi UKE dodatkowe narzędzie sprzyjające tworzeniu przyjaznego zwiększeniu jakości usług mobilnych na obszarach trudnych geograficznie. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.

69 <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/A450A9CA18D5B0B2C1258441004ADD26/%24File/0450108.pdf>



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
opłat za prawo do korzystania z częstotliwości radiowych lub opłaty telekomunikacyjnej.				
Doprecyzowanie, że opłaty telekomunikacyjne, opłaty za wykorzystywanie numeracji oraz opłaty za prawo do korzystania z częstotliwości radiowych stanowią dochód budżetu państwa, a w zakresie określonym w przepisach o Funduszu Szerokopasmowym - bezpośrednie przychody Funduszu Szerokopasmowego.	Art. 186 Ustawy PT	Zapewnienie spójności systemu prawa oraz zgodności projektowanych i istniejących regulacji.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych w związku z utworzeniem Funduszu Szerokopasmowego. W rezultacie prowadzonej zmiany zapewniono spójność obowiązujących regulacji prawnych. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Umożliwienie rozstrzygnięcia w jednej decyzji sporu dotyczącego dostępu do infrastruktury (kable), dostępu do nieruchomości, w tym do budynku i dostępu do infrastruktury technicznej.	Art. 206 ust. 1a Ustawy PT	Uzupełnienie istniejącej luki prawnej – dodanie odwołanie do przepisów regulujących dostęp do infrastruktury technicznej.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych sprzyjające usprawnieniu procesu inwestycyjnego. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Uzupełnienie katalogu czynów podlegających administracyjnej karze pieniężnej nałożonej przez Prezesa UKE o: - używanie urządzenia radiowego niezgodnie z wpisem do rejestru urządzeń, o którym mowa w art. 144c ust. 1, albo decyzji, o której mowa w art. 144a lub 144b, - niewypełnienie warunków określonych w umowie inwestycyjnej, o której mowa w art. 139a ust. 1, - niewypełnienie z przyczyn podmiotu podlegającego karze, obowiązku zapewnienia dostępu do nieruchomości, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i 3 Megaustawy.	Art. 209 ust. 1 pkt 9a i 12b i ust. 1 ¹ pkt 3 Ustawy PT	Zapewnienie przestrzegania przepisów Ustawy PT oraz Megaustawy.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie miało charakter dyscyplinujący. Analiza informacji z Serwisu Internetowy Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych wskazuje, że brak jest wyroków w analizowanym zakresie.
Ustalenie podstawy wymiaru kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji przez Prezesa UKE wobec podmiotów nieosiągających przychodów lub osiągających przychody nie przekraczające 500 000 zł. Dookreślenie, że kary stanowią przychód Funduszu Szerokopasmowego.	Art. 210 ust. 1a-1d, 5 i 6 Ustawy PT	Rozwiązanie problemu ustalenia podstawy wymiaru kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji przez Prezesa UKE na podmioty nieosiągające przychodów lub posiadających bardzo małe przychody. Z uwagi na fakt, że komentowany przepis w brzmieniu sprzed wejścia w życie Ustawy Zmieniającej jako podstawę wymiaru kary przyjmował przychód - rozwiązanie to w praktyce uniemożliwiało ukaranie podmiotów nieosiągających przychodów.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Jak wskazał Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w uzasadnieniu wyroku z 9 lutego 2022 r., sygn. akt XVII AmT 21/21 ⁷⁰ : "Kara pieniężna nie ogranicza się jedynie do represji za naruszenie przepisów Prawa telekomunikacyjnego, ale ma na celu również zmotywowanie przedsiębiorców do respektowania nakazów lub zakazów wynikających z tej ustawy, przy czym jej wymiar

⁷⁰ [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000005127_XVII_AmT_000021_2021_Uz_2022-02-25_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmT_000021_2021_Uz_2022-02-25_001)



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
				musi być odczuwalny dla przedsiębiorcy." Wprowadzone rozwiązanie zapewnia spójność regulacji prawnych, eliminując przypadki, w których brak przychodów lub niskie przychody skutkowały wyłączeniem możliwości nałożenia kary przez Prezesa UKE w sytuacjach przewidzianych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.
Obniżenie opłat od wniosków o wpis służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz od wniosków o wpis, o którym mowa w art. 30 ust. 5a oraz art. 33 ust.3a Megaustawy.	Art. 43a ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych	Obniżenie kosztów inwestycyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Poprawa stabilności uprawnień przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy przed wejściem w życie Ustawy Zmieniającej często nie ujawniali swoich praw i roszczeń w księdze wieczystej z uwagi na wysoki koszt wpisu.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie sprzyjało obniżeniu kosztów związanych z inwestycjami. Internetowy Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych wskazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Zniesienie zakazów i ograniczeń dotyczących budowy stacji bazowej telefonii ruchomej na obszarach uzdrowiskowych.	Art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. H oraz ust. 2 pkt 1 lit b ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych	Zapewnienie dostępności i odpowiedniej jakości usług telekomunikacyjnych na terenach uzdrowiskowych. Umożliwienie realizacji inwestycji telekomunikacyjnych radiowych na zasadach ogólnych.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie wyeliminowało zakazy i ograniczenia dotyczące lokalizacji inwestycji telekomunikacyjnych na terenach uzdrowisk.
Dokonanie uzupełnień w przepisach UIOS w związku ze zmianami w UoP wprowadzonymi Ustawą Zmieniającą	Art. 66 ust. 2b UIOS Art. 77 ust. 1 pkt 1a i 1b UIOS	Zapewnienie spójności systemu prawa oraz zgodności projektowanych i istniejących regulacji.	Tak ⁷¹	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych, a w konsekwencji spójność regulacji istniejących i wprowadzanych Ustawą Zmieniającą.
- Uzupełnienie zakresu obowiązków operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej („OSE”), - sprecyzowanie terminu rozpoczęcia świadczenia usług przez operatora OSE, - umożliwienie korzystania przez operatora OSE z infrastruktury telekomunikacyjnej oraz usług transmisji danych świadczonych przez JST z pominięciem konkurencyjnej procedury uzyskiwania dostępu, - zniesienie obowiązku corocznego przedkładania wniosku o udzielenie dotacji celowej	Art. 5 pkt 3 UOSE Art. 7 ust. 4 UOSE Art. 8 ust. 1a UOSE Art. 12 UOSE	Doprecyzowanie przepisów regulujących zakres odpowiedzialności operatora OSE, zasady współpracy pomiędzy operatorem OSE a dyrektorami szkół i ich organami prowadzącymi, oraz zasad korzystania przez operatora OSE z infrastruktury telekomunikacyjnej oraz usług transmisji danych świadczonych przez JST.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.

⁷¹ Art. 66 ust. 2b oraz art. 77 ust. 1 pkt 1a i 1b UIOS zmienione ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1890), poprzez rozszerzenie zakresu obydwu wymienionych wyżej przepisów o inwestycje celu publicznego o nieliniowym charakterze związane z ochroną ludności przed powodzią i suszą.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rozwiązanie wprowadzone Ustawą Zmieniającą	Dodane, uchylone i/lub zmienione przepisy	Cel wprowadzonej regulacji	Czy nastąpiła późniejsza zmiana przepisów?	Ocena efektów wprowadzonego rozwiązania
Zmiany w zakresie katalogu przychodów Funduszu Dróg Samorządowych związane ze zmianami w zakresie przekazywania kar pieniężnych wprowadzonymi Ustawą Zmieniającą (rozdzielenie wpływów z kar na rachunki Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Dróg Samorządowych)	Art. 5 ust. 1 pkt 8a ustawy z 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych	Zapewnienie spójności systemu prawa oraz zgodności projektowanych i istniejących regulacji.	Nie Należy zauważyć, że aktualna nazwa funduszu brzmi Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	Wprowadzone rozwiązanie spowodowało doprecyzowanie istniejących regulacji prawnych, a w konsekwencji zapewniło spójność obowiązujących regulacji prawnych. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Wprowadzenie regulacji związanych ze sporządzeniem pierwszego planu finansowego Funduszu Szerokopasmowego.	Art. 17 Ustawy Zmieniającej	Uregulowanie zasad sporządzania pierwszego planu finansowego Funduszu Szerokopasmowego.	Nie	Wprowadzone rozwiązanie uregulowało zasady sporządzania pierwszego planu finansowego nowego instrumentu wsparcia, uzupełniając wprowadzone regulacje. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że brak jest wyroków w tym zakresie.
Wprowadzenie możliwości złożenia wniosku o obniżenie opłaty za rezerwację częstotliwości, w związku z procesem refarmingu.	Art. 18 i 19 Ustawy Zmieniającej	Uregulowanie zasad i warunków obniżenia opłaty za rezerwację częstotliwości w związku z procesem refarmingu	Nie	Komentowane rozwiązanie wprowadziło możliwość obniżenia opłaty rezerwacyjnej w konkretnym, sprecyzowanym w komentowanej regulacji, przypadku. Analiza informacji z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych wykazuje, że orzeczenia sądów administracyjnych w odniesieniu do komentowanej regulacji w istotnym zakresie dotyczyły ustalenia charakteru prawnego analizy dotyczącej kosztów migracji, o której mowa w art. 18 ust. 3 Ustawy Zmieniającej (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2023 r. III OSK 7683/21 ⁷²).

Źródło: opracowanie własne.

4.1.3. Poszerzony komentarz do wyników analizy

Przywołane wyżej konkluzje wyników przeprowadzonej analizy wymagają zatem szerszego komentarza w najistotniejszych aspektach podlegających badaniu.

4.1.3.1. Obniżenie kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury telekomunikacyjnej poprzez obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego

Pasy drogowe dróg publicznych stały się naturalnym miejscem lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej przewodowej, zarówno podziemnej, jak i nadziemnej. Zgłaszane od lat postulaty obniżenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego znalazły odzwierciedlenie w zmianach wprowadzonych Ustawą Zmieniającą. Niewątpliwie rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. Obniżenie kosztów budowy, a zwłaszcza utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej, która w pasie drogowym funkcjonować będzie przez kolejne lata, a nawet dekady, w sposób bezpośredni przekłada się na obniżenie kosztów utrzymania infrastruktury, a w konsekwencji wpływa na wzrost potencjału inwestycyjnego przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zmiana w obszarze stawek opłat za zajęcie pasa

⁷² <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/633E8973B5>



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



drogowego, stanowiła jedną z najistotniejszych zmian, wprowadzonych Ustawą Zmieniającą. Warto jednak przy tej okazji zasygnalizować także inne występujące problemy związane z realizacją inwestycji w pasach drogowych dróg publicznych:

- 1) W ramach obecnie obowiązującej procedury umożliwienie umieszczenia urządzeń w pasie drogi wymaga wydania trzech decyzji administracyjnych: (1) decyzji lokalizacyjnej, o której mowa w art. 39 ust. 3 UDP, (2) decyzji zezwalającej na prowadzenie robót w pasie drogowym, o której mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 UDP, oraz (3) decyzji zezwalającej na umieszczenie w pasie drogowym liniowych urządzeń obcych, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 UDP. Historycznie taki układ procedury przed zarządem dróg związany jest z konieczności wylegitymowania się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przed organem architektoniczno-budowlanym. Decyzja oparta o art. 39 ust. 3 UDP jest równoznaczna ze zgodą właściciela na wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane. Przedsiębiorca musiał uzyskać tę decyzję zarządcy drogi, aby wykazać się nią w momencie złożenia zgłoszenia budowlanego lub uzyskania pozwolenia na budowę. Liberalizacja procesu budowlanego nie wymaga teraz dla pewnych inwestycji telekomunikacyjnych przeprowadzania oddzielnych procedur przed organem architektoniczno-budowlanym. Przykładem takich inwestycji mogą być przyłącza telekomunikacyjne realizowane podstawie art. 29a UPb lub realizacja budowy telekomunikacyjnych linii kablowych. Prowadzenie więc aż trzech postępowań przed zarządcą drogi jest nadmiarowe i przedłuża możliwość zajęcia pasa drogowego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego.
- 2) Ułatwieniu budowy telekomunikacyjnej infrastruktury liniowej, ale także uporządkowaniu znajdującej się w pasie drogowym infrastruktury technicznej, służyć miały kanały technologiczne. Jak sygnalizowano w komentarzu do wyników badania ankietowego zarządców dróg publicznych, aby zapewnić możliwość efektywnego wykorzystania kanałów technologicznych, konieczne jest odpowiednie ich zaprojektowanie, uwzględniające z jednej strony przepisy techniczno-budowlane, z drugiej natomiast przyszłe potrzeby podmiotów korzystających z tych kanałów. W związku z powyższym dostrzegamy potrzebę wprowadzenia pewnych zmian w procesie ich projektowania. Warto rozważyć, aby kanały technologiczne były projektowane przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia do projektowania infrastruktury telekomunikacyjnej, a nie drogowej. Taki krok miałby potencjał znacząco zwiększyć efektywność i dostępność tych urządzeń drogi dla możliwości umieszczenia w niej infrastruktury telekomunikacyjnej. Zarówno przepisy UPb i UDP nie precyzują tej kwestii. Stosownie natomiast do przepisu § 8 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne i ich usytuowanie (Dz. U. 2023 r. poz. 103 dalej „WarTechKanR”), kanały technologiczne projektuje się, buduje i przebudowuje z uwzględnieniem warunków określonych w przepisach techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych. Dodatkowo można rozważyć dodanie w WarTechKanR, obowiązku umieszczania studni kablowych w ciągu kanałów technologicznych ulicznych, naprzeciw co najmniej co drugiej granicy działki budowlanej w pasie drogowym w obszarze zabudowy. Ułatwiłoby to budowę przyłączy telekomunikacyjnych z wykorzystaniem takich studni kablowych. Obecnie, na co wskazują doświadczenia autorów opracowania, dosyć często długość wybudowanych odcinków kanałów technologicznych ulicznych pomiędzy dwoma studniami kablowymi przekracza 400 m i to bez znaczenia, czy jest to obszar zabudowy, czy poza zabudową. Propozycja rekomendacji by kanały technologiczne projektowali projektanci z uprawnieniami telekomunikacyjnymi jest jednak rozwiązaniem bardziej elastycznym, dlatego postanowiono w rozdziale 5.1 udzielić tylko jednej rekomendacji.
- 3) W ocenie autorów niniejszego opracowania, konieczna jest dyskusja nad uregulowaniem statusu urządzeń pozostających w pasach drogowych po wygaśnięciu decyzji



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



administracyjnych wydawanych przez zarządcę drogi, zezwalających na ich umieszczenie w pasach drogowych.

Dotychczasowa praktyka, polegająca na pozostawianiu urządzeń w pasach drogowych po wygaśnięciu decyzji, tworzy wiele niejasności, szczególnie w kwestii rozliczania kosztów związanych z utylizacją takich urządzeń usuniętych w trakcie przebudowy drogi przez zarządcę drogi.

Obecnie ten problem nie jest przedmiotem badań, jednak w perspektywie kilkudziesięciu lat, kiedy trwałość takich urządzeń dobiegnie końca, stanie się on wyzwaniem dla wszystkich zainteresowanych stron, włączając w to samorządy, operatorów telekomunikacyjnych oraz organy nadzoru budowlanego.

Rozwiązaniem tego problemu może być wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych, które jednoznacznie określą odpowiedzialność za koszty utylizacji takich urządzeń telekomunikacyjnych pozostających w pasach drogowych po wygaśnięciu decyzji administracyjnych lub ewentualnie w przypadku w którym decyzja wygasa w okresie ich trwałości (ale kanalizacja teletechniczna nadaje się do dalszego użytkowania) przepisy mogłyby tworzyć możliwość przejęcia jej przez zarządcę drogi o ile zgodę na to wyrazi jej właściciel, który nie jest zainteresowany dalszym korzystaniem z tej infrastruktury.

- 4) Zwracamy również uwagę, że istnieje też wiele elementów infrastruktury miedzianej kablowej, niewykorzystywanej od wielu lat, która jest zainstalowana na podbudowie słupowej w pasach drogowych. Infrastruktura ta zajmuje przestrzeń uniemożliwiając instalację infrastruktury światłowodowej. Należy rozważyć podjęcie kroków umożliwiających jej deinstalację, np. jako warunek przyznania środków publicznych w ramach konkursów z przeznaczeniem na budowę infrastruktury telekomunikacyjnej. Elementem dokumentacji konkursowej mogłyby być porozumienia dysponenta środków z właścicielem kabli miedzianych regulujące zasady deinstalacji takich kabli. Zwrócić należy uwagę, że Dyrektywa EKŁE w motywie 63 oraz 209 podkreśla obowiązki Państw Członkowskich w procesach migracji z sieci miedzianych w tym tworzenia warunków do tworzenia odpowiednich procesów dla takiej migracji oraz monitorowania inicjatyw operatorów dotyczących takich modernizacji.
- 5) Należy również zwrócić uwagę na sposób udostępnienia kanału technologicznego przez zarządcę drogi. Droga jest budowlą – wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami (jak kanał technologiczny) oraz instalacjami – stanowiącą całość techniczno-użytkową przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Warunki przystępowania do użytkowania kanału technologicznego, zostały uregulowane w UPb. Udostępnienie kanału technologicznego przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu w drodze wydanej decyzji przez zarządcę drogi następuje dopiero w momencie, gdy ten kanał zostanie wybudowany i oddany do użytkowania.

Pierwszym aspektem jaki należy rozważyć w tym kontekście jest fakt, oczekiwania na instalację infrastruktury telekomunikacyjnej w kanale aż do momentu formalnego zakończenia procesu budowy drogi łącznie z budową kanału technologicznego. Powyższe oznacza, że przedsiębiorca telekomunikacyjny nie ma dostępu do kanału technologicznego w trakcie jego budowy.

Druga kwestia związana jest z organizacją robót. Budowa jest momentem najdogodniejszym do zaciągnięcia kabli telekomunikacyjnych do kanału technologicznego. Po oddaniu kanału do użytku, zaciąganie kabli do kanału technologicznego staje się znacznie bardziej skomplikowane organizacyjne oraz wymaga poniesienia wyższego kosztu, ponieważ wymaga przerw w dostępie do kanału, ale też niejednokrotnie decyzji na prowadzenie robót w pasie drogowym wraz z projektem organizacji ruchu, który wymaga opracowania i zatwierdzenia.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Należy rozważyć wprowadzenie do UDP przepisów pozwalających rozstrzygnąć kilka wniosków przedsiębiorców ubiegających się o taki sam element kanału technologicznego. Coraz powszechniejsze wykorzystanie kanałów technologicznych prowadzi do sytuacji w których kilku przedsiębiorców telekomunikacyjnych składa wnioski o zapewnienie dostępu do tego samego elementu wolnego kanału technologicznego. Ponieważ istnieje jedno dobro będące przedmiotem rozstrzygnięcia w drodze decyzji przez zarządcę drogi takie wnioski należy rozstrzygać w jednym połączonym postępowaniu administracyjnym. W takich sytuacjach ważne jest, aby istniały jasne przepisy UDP, które pomogą rozwiązać ten rodzaj kolizji.

4.1.3.2. Transparentność procesu inwestycyjnego w obszarze PEM

Brak społecznej świadomości odnośnie do poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, potęgowany przez chaos informacyjny w zakresie możliwych oddziaływań PEM na zdrowie ludzi oraz środowisko, powodował obawy lokalnych społeczności zwłaszcza zamieszkujących tereny sąsiadujące z miejscami, w których planowano budowę lub budowano radiową infrastrukturę telekomunikacyjną. Proces weryfikacji oddziaływania tychże inwestycji na środowisko był wieloetapowy, a ocena stopnia tego oddziaływania następowała na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Wiedza dotycząca faktycznego poziomu PEM w środowisku nie przedostawała się jednak do społeczeństwa w sposób łatwy i dostępny dla każdego. Z tego względu utworzenie Systemu Informacji o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne, jak również rozwiązania prawne związane z obowiązkiem publikacji na stronach internetowych organów środowiskowych dokumentacji dotyczącej zgłoszeń instalacji emitujących pola elektromagnetyczne, w tym sprawozdań z wykonanych pomiarów, należy ocenić pozytywnie. Mając świadomość wzrostu obciążeń administracyjnych związanych z wprowadzeniem w/w rozwiązań, wskazać należy jednak, że oczekiwane, a nie mierzone społeczne rezultaty ich wprowadzenia, w ocenie autorów raportu w pełni uzasadniały podjętą interwencję legislacyjną. Warto także odnotować, że interwencja ta stanowiła jedną z szeregu inicjatyw władz publicznych zmierzających do wzrostu społecznej świadomości w obszarze oddziaływań pól elektromagnetycznych poprzez zapewnienie rzetelnych źródeł informacji bazujących na danych z pomiarów wykonanych zgodnie z ustaloną metodologią, tym samym porównywalnych, jak również opracowań i badań wykonanych przez renomowane ośrodki lub instytucje fachowe. Ocena ich skuteczności wymagać będzie dłuższego horyzontu czasowego, jednak na chwilę obecną wydają się one celową i konieczną interwencją władz publicznych.

W kontekście analizy dotyczącej urządzeń wytwarzających pole elektromagnetyczne, istnieje potrzeba rozważenia dalszych potencjalnych ułatwień w procesie oceny i pomiaru PEM dla urządzeń o określonych typowych parametrach, takich jak rozmiar, moc lub sposób instalacji. W związku z tym, sugerujemy rozważenie stworzenia katalogu urządzeń zwolnionych z obowiązku wykonania pomiaru w środowisku, jeśli spełniają określone kryteria. Katalog taki mógłby zawierać urządzenia, których działanie jest już dobrze zrozumiane i kontrolowane, np. radiolinie, punkty dostępu o bliskim zasięgu, instalacje antenowe do rozsyłu sygnałów telefonii komórkowej wewnątrz budynków.

Ewentualnie, warto zastanowić się nad możliwością wprowadzenia ustalenia poziomu PEM za pomocą metod obliczeniowych dla urządzeń, które spełniają ustalone kryteria, bez konieczności przeprowadzania kosztownych i obciążających badań terenowych. Badania PEM metodą obliczeniową mogą dostarczyć rzetelne wyniki, jednocześnie pozwalając zaoszczędzić czas na ich przygotowanie.

Warto także zauważyć, że w związku z uruchomieniem SI2PEM, zawarty w tym systemie zakres informacji powiela się w istotnym zakresie z informacjami, publikowanymi przez organy ochrony środowiska na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ na



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



podstawie art. 152b POŚ. W związku z powyższym poddajemy pod rozagę możliwość rezygnacji z obowiązku, o którym mowa w art. 152b POŚ.

4.1.3.3. Usprawnienie i uporządkowanie przepisów regulujących postępowanie przed Prezesem UKE

Wraz z wejściem w życie Megaustawy przedsiębiorcy telekomunikacyjni budujący infrastrukturę telekomunikacyjną zyskali narzędzie umożliwiające uzyskanie dostępu do infrastruktury technicznej i nieruchomości innych podmiotów. Narzędzia te w postaci przepisów regulujących dostęp do infrastruktury technicznej oraz umowy w przedmiocie dostępu do nieruchomości, o których mowa w art. 30 i 33 Megaustawy, miały w założeniu likwidować bariery inwestycyjne w zakresie pozyskiwania prawa drogi dla inwestycji telekomunikacyjnych, w sytuacji, gdy właściciele tychże nieruchomości oraz infrastruktury technicznej nie wyrażali zgody na realizację planowanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych inwestycji. Wprowadzona interwencja legislacyjna nie osiągnęła jednak w pełni założonych celów, z uwagi na fakt, że w praktyce wyegzekwowanie prawnego obowiązku zapewnienia dostępu wymagało przeprowadzenia czasochłonnego postępowania prowadzonego przez Prezesa UKE, względnie starostę w przypadku dostępu np. do nieruchomości wynikającego z art. 33 Megaustawy. Wprowadzone Ustawą Zmieniającą zmiany w założeniu miały doprecyzować przepisy w miejscach budzących wątpliwości i wprowadzić rozwiązania mające na celu przyspieszenie postępowania przed Prezesem UKE, a w konsekwencji ułatwić dostęp i wpłynąć na wzrost liczby rozpatrywanych wniosków, zwłaszcza w odniesieniu do infrastruktury technicznej. Cel ten nie został w pełni osiągnięty, na co wskazuje percepcja uczestników badań ankietowych. Wydaje się, że usprawnienie postępowania we wskazanym obszarze wymaga dalszej inicjatywy ustawodawcy.

Mając powyższe na uwadze, wprowadzone rozwiązania ocenić należy jako kierunkowo słuszne, choć nierozwiązujące w pełni złożonych problemów i wymagające dalszych działań ze strony ustawodawcy.

Niemniej jednak, należy także odnotować, że w dniu 12 lutego 2021 r. Prezes UKE wydał decyzje skierowane do pięciu największych Operatorów Sieci Dystrybucyjnej regulujące dostęp do posiadanej przez nich infrastruktury technicznej w postaci słupów elektroenergetycznych. Jak wskazał Prezes UKE w sprawozdaniu z działalności za rok 2022 *„Efekt regulacji dostępu do infrastruktury technicznej w zakresie słupów elektroenergetycznych w postaci obniżenia opłat z tytułu współkorzystania z istniejących zasobów operatorów systemów dystrybucyjnych był kontynuowany w 2022 r. i przyczynił się do zwiększenia wykorzystania istniejącej infrastruktury oraz obniżenia kosztów inwestycji w szybkie sieci telekomunikacyjne”*. Warto zauważyć, że – jak wynika z przywołanego wyżej sprawozdania – w rezultacie wydanej decyzji ramowej sama tylko spółka PGE zawarła ponad 80 umów ramowych oraz ponad 250 umów szczegółowych, na podstawie których zostało udostępnionych ponad 77 000 słupów. Doniosłość prawna tychże decyzji Prezesa UKE jest nie do przecenienia, jednocześnie jednak ich wykonanie może powodować w pewnym zakresie brak potrzeby sięgania po rozwiązania wynikające z przepisów regulujących dostęp do infrastruktury technicznej. Na możliwość uzyskania efektywnego dostępu do infrastruktury technicznej operatorów sieci dystrybucyjnej w powyżej wskazanym zakresie wpływ miały zatem rozwiązania prawne przewidziane w Megaustawie, aczkolwiek niewynikające bezpośrednio z Ustawy Zmieniającej.

Można dostrzec możliwość dalszego przyspieszenia postępowań w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej energetycznej. Niektóre kraje promują możliwości uzyskania dostępu do infrastruktury technicznej poprzez specjalne systemy informatyczne. Dla przykładu w Stanach Zjednoczonych istnieją systemy GIS (*Geographic Information System*), które pozwalają na dokładne śledzenie lokalizacji i parametrów słupów energetycznych. Przy użyciu odpowiednich aplikacji lub platform internetowych, użytkownicy mogą wskazać konkretne słupy i uzyskać informacje na ich temat, takie jak typ słupa, jego stan techniczny,



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



a nawet przewidywane przerwy w dostawie energii. Dostęp do infrastruktury technicznej takich słupów energetycznych na potrzeby inwestycji telekomunikacyjnych mógłby być składany bezpośrednio przez system informatyczny. Do zawarcia umowy dostępu do słupów energetycznych mogłoby dochodzić bezpośrednio w systemie informatycznym bez konieczności zawierania odrębnych umów. Regulamin działania systemu informatycznego zatwierdzony przez Prezesa UKE określałby warunki korzystania z infrastruktury energetycznej na potrzeby dostępu telekomunikacyjnego.

Należy również rozważyć rozszerzenie możliwości uzyskania dostępu do infrastruktury technicznej również na inne potrzeby aniżeli szerokopasmowy dostęp do internetu, np. *smart metering* (infrastruktura służąca do zbierania danych z liczników energetycznych, wodomierzy lub gazu) lub Smart City (takie jak zbieranie danych o oświetleniu ulicznym, ruchu drogowym czy zarządzania odpadami), co przyczyni się do wzrostu powszechności i dostępności tych usług dla obywateli lub JST. Rozwiązania techniczne dostępne na rynku nie muszą opierać się o szerokopasmowy internet.

Efektywne wdrożenie takich systemów i instalacji wymaga dostępu do infrastruktury technicznej, jednak brak jest rozwiązań prawnych które mogłyby wspierać przedsiębiorców telekomunikacyjnych w efektywnym wdrażaniu takiej infrastruktury.

4.1.3.4. Doprecyzowanie przepisów, a w konsekwencji ujednolicenie ich stosowania na terenie całego kraju

Ustawa Zmieniająca nie ma samodzielnego bytu, aktu ukierunkowanego na rozwiązanie jednego, konkretnego problemu, lecz w istotnym zakresie stanowi zbiór zmian legislacyjnych zmieniających istniejące rozwiązania prawne lub je doprecyzowujących. Z tego też względu, skutki wprowadzenia szeregu zmian, nie poddają się kwantyfikowaniu. Niemniej jednak w pewnym zakresie ich rezultaty widoczne są chociażby w postaci ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych lub też skrócenia postępowań administracyjnych wskutek doprecyzowania przepisów budzących dotychczas wątpliwości, a tym samym ułatwienia ich stosowania przez organy administracji publicznej. W istotnym zakresie wprowadzone zmiany nie miały charakteru przełomowego, były one jednak dostrzegalne w praktyce inwestycyjnej, na co wskazują chociażby doświadczenia autorów niniejszego raportu, aczkolwiek ich skutki na dają się wyrazić w wartościach mierzalnych.

Zauważyć jednak należy, że w obszarze definicyjnym UPb nadal istnieje potrzeba rozważenia kolejnego przeglądu przepisów, zwłaszcza w kontekście stanowiska izb gospodarczych telekomunikacyjnych. Dziedzina radiokomunikacji stale ewoluuje, a nowe technologie oraz rosnące zapotrzebowanie na sieci komunikacyjne wymagają dostosowania regulacji prawa budowlanego do zmieniających się potrzeb. W kontekście należy rozważyć wprowadzenie do przepisów UPb odrębnej nowej definicji instalacji radiokomunikacyjnej. Ustawa posługuje się takim pojęciem jednak brak odrębnej definicji utrudnia jej stosowanie. Nowa definicja powinna obejmować swą treścią różne instalacje i urządzenia transmitujące sygnał radiowy (np. stacje bazowe, stacje RTV, radionawigacyjne, radiolokacyjne lub *smart metering*), ale również urządzenia odbiorcze. Działania te pozwalają na skuteczne zarządzanie rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej, bez ryzyka występowania nieporozumień czy niejednoznaczności w interpretacji przepisów.

Należy tu zwrócić uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zlikwidowania niepokojącej i coraz bardziej powszechnej praktyki polegającej na kwestionowaniu przez właściwe organy możliwości realizacji stacji bazowych na już istniejących obiektach budowlanych, w tym budynkach, zgodnie z przepisami określającymi dozwolone procedury: zgłoszenia (jeśli wysokość przekracza 3 metry) lub też realizacji bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia (jeśli wysokość nie przekracza 3 metrów). Aktualnie obowiązujące przepisy stanowią, że:

- Nie ma potrzeby uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku wykonywania robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń, w tym antenowych



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych, niezależnie czy stanowią one całość techniczno-użytkową, pod warunkiem, że ich wysokość przekracza 3 metry (zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a UPb).

- Nie wymaga się uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę ani zgłoszenia w przypadku robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych, niezależnie czy stanowią one całość techniczno-użytkową, o ile ich wysokość nie przekracza 3 metrów (zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a UPb).

Niestety, mimo że przepisy wydają się jasne, inwestorzy wciąż napotykają na sytuacje, w których do realizacji stacji bazowych (wraz z antenowymi konstrukcjami wsporczymi, instalacjami radiokomunikacyjnymi oraz osprzętem i urządzeniami zasilającymi) na już istniejących obiektach budowlanych (w tym budynkach) nadal jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, podczas gdy – zgodnie z dosłownym brzmieniem przepisów – wystarczyłoby jedynie dokonanie zgłoszenia (w przypadku obiektów przekraczających 3 metry) lub nawet realizacja takiego celu inwestycyjnego bez potrzeby pozwolenia na budowę i zgłoszenia (w przypadku obiektów o wysokości do 3 metrów). W orzecznictwie wskazuje się, że nie przesądza to jednoznacznie, aby co do zasady budowa (rozbudowa) stacji bazowej była możliwa bez pozwolenia na budowę. W dalszym ciągu przepis ten dotyczy problematyki "instalowania na obiektach budowlanych" (por. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 sierpnia 2022 r., II SA/Sz 357/22, wyrok NSA z 26 czerwca 2020 r., II OSK 3991/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 grudnia 2020 r., IV SA/Po 1224/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2021 r., VII SA/Wa 1890/20, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pomimo, że na mocy Ustawy Zmieniającej doszło do zmiany w omawianych przepisach (dawniej art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb, obecnie odpowiadające treścią art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a oraz ust. 4 pkt 3 lit. a UPb) niestety w praktyce w dużej mierze nie przyniosły spodziewanych rezultatów.

Obracając naszą uwagę ku tej kwestii, chcielibyśmy zaznaczyć, że zakwestionowanie praktyk inwestycyjnych w dziedzinie stacji bazowych, szczególnie w kontekście przestrzegania procedur budowlanych, ma znaczący wpływ na wiele aspektów. Dotyczy to zarówno długości trwania całego procesu inwestycyjnego, stabilności decyzji administracyjnych wydawanych w jego trakcie, jak i klarowności odnośnie do kategorii, do których można przypisać realizowane inwestycje. Z punktu widzenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych odpowiedzialnych za proces budowlany, jest to z pewnością kwestia o kluczowym znaczeniu.

W kontekście intensywnej aktywności inwestycyjnej, prowadzonej przez operatorów sieci komórkowych zarówno w teraźniejszości, jak i z wyprzedzeniem w planowanych projektach, w tym tych opartych na częstotliwościach, które zostaną przydzielone przez Prezesa UKE w nadchodzącej procedurze selekcyjnej m.in. aukcji 5G, prawidłowa kwalifikacja inwestycji związanych z budową stacji bazowych pod względem konieczności uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych stanowi element niezwykle istotny.

Podniesiony problem interpretacyjny nie jest zjawiskiem jednostkowym (co podkreślają przytoczone niżej przykłady wyroków sądowych i orzeczeń administracji), ale ma charakter rozpowszechniony, co jeszcze bardziej podkreśla znaczenie opisanego problemu i potrzebę zaproponowania kolejnej reformy przepisów w tym zakresie. Ponowny przegląd przepisów powinien wykluczyć niezgodne z intencją ustawodawcy interpretacje i ograniczyć elastyczność organów administracyjnych w procesie inwestycyjnym, co jest kluczowe dla zapewnienia pewności realizacji inwestycji telekomunikacyjnych.

Kluczowym aspektem wymagającym rozważenia w ramach reformy przepisów UPb wydaje się być doprecyzowanie pojęcia „instalowanie” w kontekście umieszczania instalacji radiokomunikacyjnej na obiekcie budowlanym. Warto rozważyć, czy reforma przepisu nie powinna obejmować i przedstawiać różnych form instalacji by uniknąć ryzyka, że



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



umieszczenie urządzeń na szczycie masztu lub wieży telekomunikacyjnej wolnostojącej lub innego obiektu budowlanego stanowi proces przebudowy samego obiektu budowlanego wymagającego pozwolenia budowlanego. Omawiane zagadnienie było przedmiotem również analizy prawnej zawartej w opinii prof. dr hab. Marka Wierzbowskiego pt. „Opinia prawna dotycząca trybów, w jakich stacje bazowe telefonii komórkowej mogą być instalowane na istniejących obiektach budowlanych”⁷³.

Warto dla zobrazowania tej problematyki przytoczyć kilka wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wpisują się:

1/ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1281/19 – sąd ten wskazał m.in., że: „Wykonywanie robót budowlanych polegających na zainstalowaniu konstrukcji wsporczej na istniejącym obiekcie budowlanym oraz zainstalowaniu anten wraz z instalacją zasilającą w energię elektryczną i urządzeniem sterującym nie stanowi instalowania urządzeń, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb. Sąd w tym składzie podziela stanowisko prezentowane w judykaturze, według którego stacja bazowa telefonii komórkowej jest budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami wymagającą pozwolenia na budowę.”;

2/ w przypadku natomiast wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 449/21, wskazano m.in., że: „W ocenie Sądu, instalowanie (montaż) dodatkowych anten wraz instalacjami na istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej, nie jest objęte dyspozycją art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb i wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Ponadto, w art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb użyto pojęcia „urządzenie”, które nie zostało zdefiniowane. (...) Na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb można montować anteny, które stanowią odbiorniki, np. anteny do odbioru telewizji satelitarnej czy internetu drogą radiową, czujniki do alarmów, napędów, rolety, markizy z napędami zdalnymi, klimatyzatory itp.”

3/ zgodnie natomiast z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1021/21: „Zakwalifikowanie określonych robót, jako instalowanie antenowych konstrukcji wsporczych oraz instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych w rozumieniu art. 29 ust. 2 pkt 15 UPb może więc nastąpić tylko wtedy, gdy ich umiejscowienie na obiektach budowlanych nie stanowi rozbudowy, nadbudowy lub przebudowy tych obiektów (zob. wyroki NSA: z 12 października 2016 r., II OSK 3341/14, LEX nr 2169135; z 16 lutego 2017 r., II OSK 1424/15, LEX nr 2292195; z 19 stycznia 2018 r., II OSK 848/16, LEX nr 2468098).”

Powołane wyroki są alarmujące i budzą poważne obawy czy uda się ukształtować przyszłą linię orzecznictwa sądów administracyjnych, która uwzględniałaby proinwestycyjną interpretację przepisów. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 25 sierpnia 2022 roku sygn. II SA/Sz 357/22: „W orzecznictwie ugruntował się już pogląd, który Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela, że przepisy art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) (obecnie art. 29 ust. 3 pkt 3a) Prawa budowlanego mogą mieć jedynie zastosowanie w przypadku instalowania pojedynczych urządzeń, konstrukcji wsporczych, anten i instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych, nie mogą natomiast stanowić podstawy prawnej do budowy (a także odpowiednio przebudowy, czy rozbudowy) takiego zamierzenia budowlanego, jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej (por. wyroki NSA: z 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2400/11; z 4 lutego 2014 r., II OSK 1793/13; z 21 stycznia 2016 r., II OSK 1224/14; z 15 lutego 2017 r., II OSK 596/17 oraz II OSK 613/17).”

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 31 stycznia 2023 roku przychylił się do takiego poglądu stwierdzając: „Nowelizacja ustawy Prawo budowlane, która weszła w życie 25 października 2019 r. sprowadzała się do tego, że w art. 29 ust. 2

⁷³ dostępnej na stronie internetowej https://kigeit.org.pl/FTP/ap/sot/211130_Opinia_KIGEiT_stacje_bazowe.pdf



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



pkt 15 wprowadzono zmiany polegające na dodaniu do dotychczasowego brzmienia tego przepisu następujących zwrotów: urzędzeń "stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej" oraz "a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urzędzeń zasilających". W projekcie ustawy z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw nowelizującej art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego (druk nr VIII.3484) nie zawarto szczegółowego uzasadnienia, wskazującego jaki był cel tej nowelizacji. Z uzasadnienia projektu wynika jedynie, że nowelizacja Prawa budowlanego w tej części związana była z problemem klasyfikacji poszczególnych typów inwestycji telekomunikacyjnych, a nie zasadniczo zakresem normy prawnej wynikającej z art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. (por. wyrok NSA z 26 czerwca 2020 r., II OSK 3991/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl)."

Mimo wprowadzonych zmian legislacyjnych, problem opisany nadal istnieje w rzeczywistości praktycznej. Ten stan rzeczy generuje negatywne konsekwencje zarówno dla inwestycji telekomunikacyjnych, jak i dla zapewnienia pewności realizacji takich przedsięwzięć. W związku z powyższym, sugerujemy dalszą reformę przepisów UPb w celu wyeliminowania ewentualnych niejednoznacznych interpretacji oraz uproszczenia procedur związanych z umieszczaniem stacji bazowych telefonii komórkowej na już istniejących obiektach budowlanych.

Warto wreszcie odnotować wątpliwości związane z prawidłowym kwalifikowaniem inwestycji jako przenośne wolnostojące maszty antenowe, stanowiące tymczasowe obiekty budowlane. O tym czy wolnostojący maszt antenowy stanowi tymczasowy obiekt budowlany rozstrzyga przesłanka braku trwałego związania z gruntem. W przypadku tzw. masztów mobilnych, z racji ich konstrukcji i wysokości, konieczne jest odpowiednie zabezpieczenie ich przed ewentualnymi uszkodzeniami oraz aby zminimalizować potencjalne zagrożenie, jakie mogłoby wynikać z trudnych warunków atmosferycznych. Nierzadko jednak zabezpieczenie to wyklucza możliwość zakwalifikowania konstrukcji do tymczasowych obiektów budowlanych. Warto odnotować pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2022 r. (sygn. akt II OSK 2455/19): „O tym czy dany obiekt budowlany jest trwale połączony z gruntem czy nie, decyduje nie tyle sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu budowlanego w inne miejsce, ale to czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania. Sposób połączenia z gruntem, technika czy technologia z tym związane nie mogą świadczyć o tym czy jest to w rozumieniu ustawy z 7 lipca 1994 r. prawo budowlane trwale czy też nie trwale połączenie z gruntem (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 923/05, z 25 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 1509/06, z 12 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1433/10, z 11 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 323/11, czy zacytowany również przez sąd wojewódzki wyrok z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2471/15). Trwałość związania obiektu budowlanego z gruntem wyrażać się może także poprzez wykonanie takich prac lub zabezpieczeń, które pozwolą na jego użytkowanie, eliminując przy tym możliwość niekontrolowanej zmiany położenia tego obiektu, bądź utraty kontaktu z gruntem, wskutek działania sił fizycznych wywołanych samą konstrukcją tego obiektu albo kumulatywnie: jego konstrukcją i działaniami natury (wiatr, woda, erozja gleby, itp.), ewentualnie innymi czynnikami zewnętrznymi. Oznacza to, że dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów, czy wielkość zagłębienia w gruncie.” Biorąc pod uwagę, że w konkretnych okolicznościach wysokość masztów antenowych może oscylować nawet w okolicach 30 m sądy administracyjne skłaniają się ku kwalifikowaniu tego rodzaju obiektów do grupy budowli. Podobny pogląd wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie z uzasadnieniem wyroku z 7 kwietnia 2022 r. sygn. akt II SA/Lu 948/21.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



W związku z rosnącym zapotrzebowaniem na infrastrukturę telekomunikacyjną oraz potrzebą efektywnego zarządzania procesem inwestycji w tej dziedzinie, zalecamy rozważenie wprowadzenia stanu, w którym wszelkie projekty telekomunikacyjne, włącznie z konstrukcjami wolnostojącymi z antenami oraz kontenerami teletechnicznymi, będą realizowane w oparciu o zgłoszenie budowlane. Taki krok może przyczynić się do usprawnienia procesu inwestycyjnego, redukcji biurokracji oraz zwiększenia efektywności działań w sektorze telekomunikacyjnym.

Jednakże, wdrożenie takiego stanu wymaga uwzględnienia pewnych wyłączeń. Przede wszystkim należy wykluczyć przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, ze względu na ich wyjątkową wartość przyrodniczą i konieczność ochrony tych obszarów. Ponadto, inwestycje realizowane przy zabytkach historycznych powinny nadal podlegać rygorystycznym procedurom i przepisom związanym z ochroną dziedzictwa kulturowego.

Dodatkowo, należy zachować ostrożność w przypadku projektów, które odbiegają od przepisów techniczno-budowlanych. Odstępstwa od tych przepisów mogą prowadzić do problemów związanych z bezpieczeństwem oraz jakością infrastruktury telekomunikacyjnej, dlatego takie przedsięwzięcia powinny być nadal oceniane i zatwierdzane w sposób bardziej szczegółowy w ramach procedury pozwolenia na budowę.

Wprowadzenie stanu, w którym inwestycje telekomunikacyjne są realizowane w ramach zgłoszenia budowlanego, może stanowić korzystny krok w kierunku usprawnienia sektora telekomunikacyjnego, jednakże musi być odpowiednio zbalansowany z uwzględnieniem istniejących przepisów i potrzeby ochrony środowiska oraz dziedzictwa kulturowego.

4.1.3.5. Spodziewane zmiany przepisów prawa wynikające z konieczności wdrożenia przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. U. UE L 321/36 z 17.12.2018, EKŁE)

W związku z koniecznością wdrożenia EKŁE można oczekiwać zmian w przepisach będących przedmiotem ocen zawartych w niniejszym Raporcie. Analizując rozwiązania przyjęte w EKŁE można przewidywać, że rozwiązania prawne dotyczące punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu, które pierwotnie znajdowały się w projekcie Ustawy Zmieniającej, będą przedmiotem przyszłych interwencji legislacyjnych, a ich kształt – z racji ram wyznaczonych przez EKŁE – nie będzie istotnie odbiegał od ujętych w w/w projekcie.

Warto zaznaczyć, że instalacja małych punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu ma kluczowe znaczenie dla szybszego uruchomienia sieci 5G oraz stanowi wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z konieczności wdrożenia EKŁE. Takie instalacje o niskim zasięgu (ang. *Small Cells*), mają znacznie mniejszy zasięg niż tradycyjne instalacje montowane na wieżach lub masztach telekomunikacyjnych wolnostojących. Dzięki temu można je rozmieszczać bliżej użytkowników, co zwiększa gęstość sieci. To z kolei pozwala na obsługę większej liczby urządzeń w danym obszarze, co jest niezbędne do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na przepustowość w sieciach 5G. Punkty dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu umożliwiają zwiększenie przepustowości w konkretnych lokalizacjach, takich jak miejsca o dużym zagęszczeniu użytkowników, centra miast, lotniska czy tereny targowe. To pozwala na uzyskanie znacznie wyższych prędkości transmisji danych i bardziej stabilne połączenia, co jest charakterystyczne dla technologii 5G.

Punkty dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu pozwalają na redukcję zakłóceń sygnału oraz zmniejszenie opóźnień w komunikacji, co przekłada się na znacznie lepszą jakość usług dla użytkowników końcowych. Sieć 5G ma być nie tylko szybsza, ale również bardziej niezawodna, co jest kluczowym aspektem w kontekście rozwoju IoT (ang. *Internet of Things*) i innych zaawansowanych zastosowań.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Jednocześnie przenośne wolnostojące maszty antenowe są łatwe w instalacji, a ich uruchomienie powinno następować szybko, np. celem obsługi dużej imprezy sportowej, koncertu lub zapewnienia łączności po wystąpieniu katastrofy naturalnej. Powinny więc wymagać minimum formalności prawnych do uruchomienia. Dzięki temu można je szybko rozmieszczać w potrzebnych lokalizacjach, co skraca czas wdrożenia usługi telekomunikacyjnej.

Uregulowanie zasad instalacji małych stacji bazowych jest kluczowa dla przyspieszenia uruchomienia sieci 5G, zapewniając większą gęstość sieci, zwiększoną przepustowość, lepszą jakość usług i skrócenie czasu wdrożenia. Dzięki tym korzyściom technologicznym, sieć 5G może być skutecznie wdrażana w miastach i innych obszarach, przynosząc użytkownikom szybszy i bardziej zaawansowany dostęp do komunikacji bezprzewodowej. Implementacja EKŁE może także wpłynąć na rozwiązanie części problemów zidentyfikowanych w trakcie analizy przepisów.

Warto zwrócić uwagę na nową instytucję przewidzianą w EKŁE, która zostanie implementowana do krajowego porządku prawnego tj. decyzje generalne. Decyzja generalna będzie wydawana przez krajowy organ regulacyjny, czyli Prezesa UKE. Głównym celem tej nowej instytucji prawnej jest określenie adresatów decyzji w sposób ogólny oraz precyzyjne wytyczenie sytuacji, w jakich konkretne działania powinny zostać podjęte, wraz z ich szczegółowym opisem.

W sektorze telekomunikacyjnym szczególnie efektywne jest wprowadzenie spójnych rozwiązań, które obejmują znaczną liczbę adresatów. Przykłady takich rozwiązań to:

- Określenie warunków dostępu do okablowania pomiędzy punktami zakończenia sieci w obiektach budowlanych a najbliższym punktem dystrybucji.
- Rozszerzenie obowiązku ustawowego zapewnienia dostępu do okablowania poza pierwszym punktem dystrybucji.
- Określenie warunków dostępu do infrastruktury technicznej dla operatorów sieci.
- Określenie warunków dostępu do nieruchomości przez określone podmioty, zgodnie z art. 35a ust. 3 Megaustawy, zwłaszcza w przypadku, gdy nadleśniczy Lasów Państwowych jest adresatem rozstrzygnięcia.

Zastosowanie tej instytucji pozwoli na odciążenie Prezesa UKE od konieczności prowadzenia wielu oddzielnych procedur administracyjnych dotyczących podobnych stanów faktycznych, co z kolei może przyspieszyć prowadzenie postępowań przez ten organ.

Na uwagę zasługuje również, przepis art. 81 EKŁE, którego celem jest ułatwienie przechodzenia z tradycyjnych sieci miedzianych na sieci nowej generacji oraz usprawnienie tego procesu, EKŁE nakłada na krajowy organ regulacyjny obowiązek ustalenia przejrzystego harmonogramu oraz warunków migracji w procesie wycofywania lub zastępowania elementów sieci miedzianych. Dodatkowo, organ musi zapewnić dostępność alternatywnych produktów o co najmniej porównywalnej jakości, aby umożliwić użytkownikom końcowym dostęp do zmodernizowanej infrastruktury sieciowej, jeśli będzie to niezbędne w celu ochrony konkurencji i praw użytkowników. Zgodnie z EKŁE, organ ma możliwość zawieszenia obowiązków dostępu do sieci miedzianej od momentu ustanowienia odpowiedniego procesu migracji i spełnienia warunków zgłoszonych przez organ regulacyjny. Wskazane w poprzednim zdaniu rozwiązanie, ma na celu zapobieżenie nieuzasadnionym opóźnieniom w procesie migracji.

Wdrożenie komentowanej instytucji przyczyni się do poprawy warunków dostępu do szerokopasmowych sieci światłowodowych nowej generacji, charakteryzujących się znacznie wyższą prędkością łącza internetowego. Światłowód umożliwia przesył danych z prędkościami znacznie przekraczającymi te, dostępne w tradycyjnych sieciach



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



miedzianych. Dzięki temu abonenci mogą korzystać z internetu o znacznie wyższej prędkości.

4.1.3.6. Założenia projektu aktu Unii Europejskiej Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks and repealing Directive 214/61/EU (Gigabit Infrastructure Act)

Jednym z istotnych zdarzeń, które zostały dostrzeżone podczas analizy, a mogą mieć wpływ na funkcjonowanie przepisów objętych badaniem, są przepisy unijne, które są aktualnie projektowane i dotyczą działań mających na celu ograniczenie kosztów wdrażania sieci elektronicznych o gigabitowej przepustowości⁷⁴. Należy jednak zaznaczyć, że publikacja założeń tego aktu miała miejsce w 2023 roku, co oznacza, że nastąpiła ona w okresie objętym wyłączeniem metodologicznym niniejszego raportu (por. Załącznik 1. Omówienie wyłączeń).

Wyłączenie to jest zasadne również, z tego powodu, że na obecnym etapie nie jest jeszcze jasny ostateczny kształt tych przepisów, co wprowadza pewną niepewność w kontekście analizy i oceny ich wpływu na omawiane zagadnienia. Warto jednak odnotować, że projektowane rozwiązania mają w założeniu ustawodawcy europejskiego przybrać formę rozporządzenia, aktu stosowanego bezpośrednio, z czego wynika, że w razie ich wejścia w życie uzupełniać będą krajowe regulacje w analizowanym obszarze.

4.1.3.7. Zmiany w obrębie projektowania budynków i obiektów budowlanych

Należy rozważyć wprowadzenie obowiązku dla inwestorów realizujących budynki wielorodzinne, zamieszkania zbiorowego lub użyteczności publicznej, wybudowania kanalizacji kablowej przyłącza telekomunikacyjnego jako integralnego elementu uzbrojenia terenu. Obowiązek taki można by nałożyć w drodze nowelizacji Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. 2022 poz. 1225). Taka regulacja miałaby potencjał do zwiększenia efektywności rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. W efekcie przyczyniłoby się to do poprawy dostępności usług telekomunikacyjnych dla mieszkańców oraz stymulacji rozwoju sektora telekomunikacyjnego jako całości.

Przyjęcie takiej rekomendacji doprowadzi do obniżenia kosztu realizacji infrastruktury bowiem koszt wzniesienia rury osłonowej pomiędzy budynkiem a granicą działki na etapie budowy budynku można określić jako niewielki w porównaniu do znacznie wyższych kosztów, które operator infrastruktury telekomunikacyjnej musiałby ponieść w przypadku, gdy prace budowlane są już ukończone, a teren wokół budynku jest zagospodarowany. Ponadto, przyjęcie takiej rekomendacji niejednokrotnie umożliwia podłączenie budynku do sieci telekomunikacyjnej bowiem zagospodarowanie działki często objęte jest gwarancją, co uniemożliwia dokonanie dalszych prac budowlanych związanych z realizacją przyłącza. Nałożenie takiego obowiązku na inwestora realizującego budynki przyczyni się również do wygenerowania oszczędności w realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych (zaistnieje możliwość podłączenia do sieci szerokopasmowych większej ilości budynków) a tym samym umożliwi rozszerzenie interwencji publicznej na obszarach tzw. białych plam. Inwestorzy objęci obowiązkami wyposażenia nowych budynków w nowoczesne instalacje telekomunikacyjne, poprawiając dostępność usług, zwłaszcza internetu. Niemniej jednak istnieje luka w regulacjach dotyczących połączenia tych instalacji z publicznymi sieciami, utrudniająca inwestycje telekomunikacyjne.

⁷⁴ Założenia projektu oraz pełna nazwa dokumentu ang. Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks and repealing Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act). Dokument dostępny w internecie na stronie <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/gigabit-infrastructure-act-proposal-and-impact-assessment> Dostęp dnia 1 września 2023 roku.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



4.1.3.8. Problemy w stosowaniu art. 30 ust. 1 Megaustawy związane z brakiem ukonstytuowania wspólnot mieszkaniowych

Wskazać należy, że podmiotami obowiązany do zapewnienia dostępu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Megaustawy, są: właściciel, użytkownik wieczysty i zarządca nieruchomości, niebędący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym. Obowiązek ten ma charakter publicznoprawny. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048, dalej "WłLokU"), która reguluje sposób zarządzania nieruchomościami należącymi do wspólnot mieszkaniowych, odróżnia kilka możliwych sposobów zarządu, w ramach których również występuje pojęcie zarządcy. W przypadku dużych wspólnot mieszkaniowych mają obowiązek przyjąć jeden z dwóch wariantów zarządzania: albo powierzyć zarząd w drodze umowy (art. 18 WłLokU), albo go wybrać (art. 20 WłLokU). Przepisy wskazują też na możliwość ustanowienia zarządcy przymusowego (art. 26 WłLokU).

Istotnym dostrzeżonym problemem w stosowaniu przepisu art. 30 ust. 1 Megaustawy jest brak ukonstytuowania takiego zarządcy wspólnoty mieszkaniowej w szczególności w małych wspólnotach, co może stanowić trudność w realizacji wymogów dotyczących dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej.

4.2. Ocena obowiązków informacyjnych (OI) *in media res*

Autorzy OSR *ex ante* w swoim komentarzu odnoszącym się do obowiązków informacyjnych (OI) podnoszą kwestię czasochłonności wybranych procedur administracyjnych, których realizacja wymaga wykonania szeregu różnych OI. Ich ważnym atrybutem (wpisanym w treść przepisów źródłowych) są obligatoryjne terminy uzyskania odpowiedzi na złożone wnioski dotyczące różnych aspektów planowanej inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową.

Modyfikacja przepisów ustawowych, regulujących wykonywanie procedur w sposób prowadzący do ich skrócenia, powinna przełożyć się na korzyści dla inwestorów telekomunikacyjnych. Bowiem zamiast oczekiwać na wydanie wymaganych prawem decyzji, mogliby oni rozpoczynać i kończyć budowy sieci szerokopasmowych wcześniej, dzięki zaoszczędzonemu czasowi.

Wykonanie mapowania obowiązków informacyjnych sprowadza się do stworzenia listy działań wymaganych przepisami prawnymi, których wykonywanie służy wymianie informacji pomiędzy przedsiębiorcami i obywatelami a organami administracji państwowej. Oprócz tego rodzaju obowiązków występują również takie, które dotyczą wyłącznie podmiotów państwowych różnego szczebla i charakteru.

Ocenę przestrzeni prawnej pod kątem uciążliwości wynikającej z wykonywania OI dokonuje się w ramach pomiaru bazowego. W Polsce taki pomiar miał miejsce w latach 2009-2011. Bez oceny czasochłonności obowiązków informacyjnych trudno obiektywnie ocenić *a priori* do jakiego stanu prawnego może prowadzić zmiana regulacji. Czy jest to wzrost uciążliwości czy spadek zazwyczaj adresaci regulacji doświadczają *post factum*.

Pomiar uciążliwości regulacyjnej uczyniono obligatoryjnym elementem OSR dlatego, aby ograniczyć zwiększanie uciążliwości regulacyjnej poprzez stosowanie rekomendowanych sposobów jej redukcji.

W przypadku branż, które są bardzo szczegółowo regulowane, a do których należy branża telekomunikacyjna, najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, w której zmiana regulacyjna przysparza adresatom regulacji nowych obowiązków informacyjnych. W przypadku Ustawy Zmieniającej obserwujemy wzrost uciążliwości regulacyjnej, który jest proporcjonalny do wzrostu liczby OI oraz wzrostu stopnia skomplikowania wykonywania tych OI, które wymagają przekazania większego zakresu informacji i/ lub której odbiorcami jest większa liczba podmiotów.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Czy rzeczywiście dany OI prowadzi do zwiększenia uciążliwości regulacyjnej zależy od opinii wykonawcy na temat tego, czy jest on niezbędny do normalnego prowadzenia biznesu lub też niezakłóconego funkcjonowania w społeczeństwie. Gdy normą branżową jest wysoka gęstość OI, przedsiębiorcom niełatwo jest stwierdzić czy łatwiej prowadziłoby się im biznes bez nich. Tym bardziej, że w prowadzenie biznesu telekomunikacyjnego wpisane jest wykonywanie dużej liczby obowiązków postrzeganych jako działanie rutynowe. Z tego punktu widzenia proponowane w Ustawie Zmieniającej rozwiązania prawne, mające na celu proceduralne skomplikowanie przebiegu wykonywania OI w celu wywołania oszczędności czasowych, może być odbierane przez adresatów regulacji jako pożądana zmiana.

Jednakże udowodnienie takiej konstatacji wymaga przeprowadzenia pomiaru obciążeń przy pomocy MKS⁷⁵, co wykracza poza zakres przedmiotowy projektu.

4.2.1. Przewidywana zmiana obowiązków informacyjnych wynikających z projektu ustawy

Pożądane z punktu widzenia inwestorów skrócenie czasu procedur w ocenie autorów propozycji zmian miało mieć swoje przyczyny nie tylko w samym skróceniu sztywnych terminów oczekiwań na decyzję lub na wniesienie sprzeciwu przez różne podmioty, uczestniczące jako strona postępowań administracyjnych. Również przeprojektowanie samych procedur poprzez stworzenie nowych dokumentów, np. o statusie opinii lub zaświadczenia, których zastosowanie miało skracać przebieg procedury służyło temu efektowi. Przewidziano także elektroniczną tryb przekazywania wymaganej informacji, a nawet większe zdyscyplinowanie organów administracji w dotrzymywaniu terminów ustawowych, poprzez wdrożenie dodatkowych mechanizmów sankcyjnych.

W punkcie 8. OSR *ex ante* przywołano 7 przykładów zmian odnoszących się do czterech różnych ustaw, które miały wywołać bezpośrednio następujące pożądanе efekty:

- PE 2.2.3.1
 - 1. opinia Prezesa UKE obok uzgodnienia stanowiska – wynikająca ze zmiany w art. 18 oraz art. 22 Megaustawy;
 - 2. skrócenie procedury wydawania decyzji dotyczących dostępu do nieruchomości poprzez dodanie punktu 4. w art. 30 ust. 5 oraz zmianę art. 21 ust. 2a Megaustawy;
- PE 2.1.1.1
 - 3. możliwość złożenia wspólnego wniosku do zarządcy drogi przez dwóch lub więcej przedsiębiorców telekomunikacyjnych wynikająca ze zmiany w UDP;

⁷⁵ Stosowanie MKS do kwantyfikacji uciążliwości regulacyjnych jest standardem w procesie legislacji na szczeblu prawa unijnego oraz prawa krajowego państw członkowskich UE. Jednak coraz częściej z powodu ograniczeń budżetowych, stosuje się wariacje metodyczne tego modelu. Czerpią one z wyników krajowych pomiarów bazowych w celu uzyskania przybliżonych wyników. Na ich podstawie można podjąć decyzję o ewentualnym pogłębieniu/rozszerzeniu analizy *ex ante* dla nowych aktów prawnych lub wykonaniu oceny *ex post* dla przepisów znowelizowanych. O tym, czy robienie analizy przy użyciu MKS ma sens, rozstrzyga skala oddziaływania i przybliżony szacunek kosztów regulacyjnych.

Wykonanie szacunków tzw. metodą odgórną, wykorzystującą agregację wykonawców OI (należących do grup cechujących się wysoką afinicznością) i zidentyfikowanie tzw. zysku na czasie lub innego pożytku (ang. *efficiency gain*), mogłoby skutkować poprawą efektywności działania regulacji wynikającej z konieczności wymiany informacji pomiędzy różnymi podmiotami.

Dobra praktyka regulacyjna także podpowiada, że zwłaszcza z perspektywy *ex post* warto przeprowadzać cyklicznie oceny uciążliwości regulacyjnej przepisów branżowych, bowiem zmienna sytuacja w otoczeniu biznesowym wymaga reakcji ustawodawcy, który powinien dbać o to, aby w przestrzeni o wysokiej gęstości OI uciążliwość netto nie rosła. A jeśli musi, to aby mogła być rekompensowana proporcjonalną redukcją tych kosztów regulacyjnych, które uzna się za zbędne. W takiej sytuacji warto dysponować wynikami pomiaru bazowego, gdyż jego jednorazowy dość wysoki koszt rozkłada się na szereg nowelizacji w dłuższym horyzoncie czasowym.

W celu zilustrowania takiej możliwości przywołano wybrane dane empiryczne, które w powiązaniu z wynikami mapowania OI w projektowanym akcie prawnym mogłyby stanowić racjonalny fundament kwantyfikacji obciążeń (por. Załącznik 5. Zestawienie wybranych aktów prawnych objętych pomiarem bazowym).



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



- 4. wprowadzenie sankcji pieniężnej za przekroczenie 30-dniowego terminu (KPA) na wydanie przez zarządców dróg publicznych decyzji o zajęciu pasa drogowego wynikające ze zmiany w UDP;
- PE 2.1.1.2
 - 5. umożliwienie wydawania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia instalacji radiokomunikacyjnej, wynikające ze zmiany w POŚ;
- PE 3.1.9.2
 - 6. wprowadzenie możliwości przekazywania wszystkich informacji związanych z pomiarami natężenia pola elektromagnetycznego drogą elektroniczną wynikające ze zmiany w POŚ;
- oraz pośrednio PE 2.1.2.
 - 7. eliminacja wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania procedury dla budowy linii kablowych i kanalizacji kablowych poprzez uchylenie lit. c w art. 29 ust. 1 pkt 19a UPb.

Jednakże, postulowane zmiany nie zostały poddane weryfikacji żadnymi metodami wartościującymi *ex ante*.

4.2.2. Ocena zidentyfikowanych zmian w OI

Uzyskane wyniki mapowania (wykonane przy użyciu specjalnie do tego celu zaprojektowanego arkusza kalkulacyjnego) pokazują, że ogółem zidentyfikowano 80 OI w tekście ujednoliconym Megaustawy. Należy jednak zaznaczyć, że w trakcie mapowania nie rozdzielano pojedynczych OI ze względu na poszczególne kategorie ich wykonawców i adresatów. Ma to sens wówczas, gdy mapowanie ma służyć właściwemu pomiarowi obciążeń regulacyjnych przy pomocy MKS. To może oznaczać, że faktyczna liczba OI może być większa o co najmniej 20%⁷⁶.

Tabela 4-3. Wyniki mapowania OI *ex post* dla Megaustawy

Klasyfikator genezy zmiany OI	Liczba OI w źródle	Jako % ogólnej liczby
OI nie uległ zmianie w wyniku nowelizacji	51	64%
OI uległ modyfikacji w wyniku nowelizacji	15	19%
Nowelizacja wprowadziła nowy OI	14	18%
Ogółem	80	100%
Charakter OI	Liczba OI w źródle	Jako % ogólnej liczby
Prosty OI ≤ 5 czynności składowych	8	10%
Złożony OI > 5 czynności składowych	72	90%
w tym OI wprowadzone nowelizacją	14	100%

Źródło: opracowanie własne.

Z mapowania OI wynika, że Ustawa Zmieniająca przyniosła wzrost liczby OI o ponad 21%, które ponadto w 100% charakteryzują się złożonością. Ta informacja jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia, że nastąpił wzrost obciążeń regulacyjnych (proporcjonalnie do liczby nowych OI). I chociaż nie planuje się pomiaru obciążeń przy pomocy MKS z uwagi na wyłączenie 7. (por. Załącznik 1. Omówienie wyłączeń), to należy zauważyć, że pogląd o spadku czasochłonności wykonywanych OI, mających źródło w skróceniu wybranych procedur wcale nie musi znaleźć empirycznego potwierdzenia.

⁷⁶ Wskazuje na to powtarzalność kategorii wykonawców w ramach identycznych typów OI.

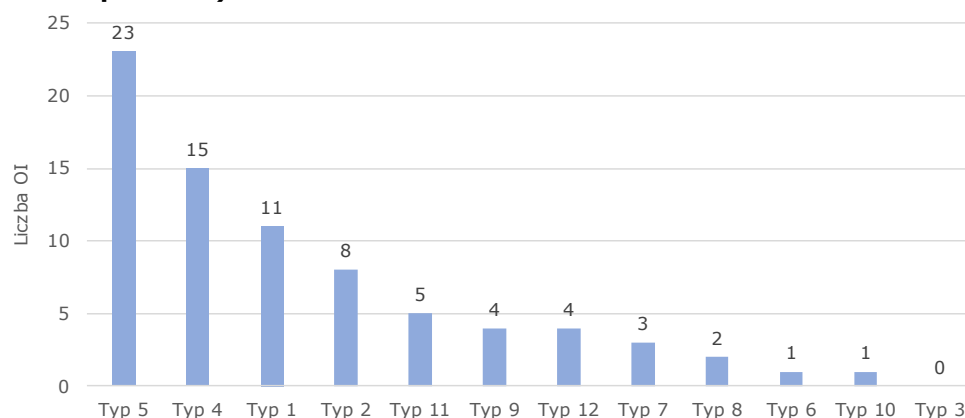


W wyniku dość znaczącego wzrostu nakładów czasowych na wykonywanie OI – zarówno po stronie przedsiębiorców jak i organów administracji państwowej z jednej strony oraz urzędów centralnych i regionalnych z drugiej – uciążliwość regulacyjna netto prawdopodobnie wzrosła.

Jeżeli spojrzymy na wynik mapowania przez pryzmat rozkładu typologicznego OI w ustawie to zauważymy, że trzy typy obowiązków informacyjnych dominują w zbiorze zidentyfikowanych 11 typów⁷⁷. Są to odpowiednio:

- Typ 1 – „Powiadomienie o konkretnych działaniach dot. przedmiotu działalności”.
- Typ 4 – „Informowanie potencjalnie zainteresowanych inaczej aniżeli przez trwałe oznaczenie”.
- Typ 5 – „Ubieganie się o zezwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na wykonanie konkretnego działania”.

Rysunek 4-2. Liczba OI wg typu w ujednoliconym po nowelizacji tekście Ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2021 r. poz. 777)



Źródło: opracowanie własne.

Analogiczny rozkład typologiczny dla zbioru OI obejmującego 14 nowych OI wprowadzonych Ustawą Zmieniającą i 15 zmodyfikowanych przez nią przedstawia Rysunek 4-3. Liczba OI wg typu w mających źródło w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2019 r. poz. 1815). Wśród nowych OI najwięcej jest OI typu 11 „Ubieganie się o pomoc publiczną (w szczególności subwencję lub dotację)”. Wśród zmodyfikowanych OI przeważają:

- Typ 1 - „Powiadomienie o konkretnych działaniach dot. przedmiotu działalności”.
- Typ 2 - „Ubieganie się o zezwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na wykonanie konkretnego działania”.
- Typ 4 - „Informowanie potencjalnie zainteresowanych inaczej aniżeli przez trwałe oznaczenie”.
- Typ 5 - „Ubieganie się o zezwolenie lub zwolnienie z obowiązku jego posiadania na wykonanie konkretnego działania”.

⁷⁷ Zastosowany katalog typologiczny OI jest zgodny z katalogiem przedstawionym w didaskaliach formularza OSR. Zarówno do katalogu typologicznego OI jak i katalogu typów czynności składowych OI dodano po typie „Inne”, aby móc wychwycić takie OI, które wymykają się standardowej typologii.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa

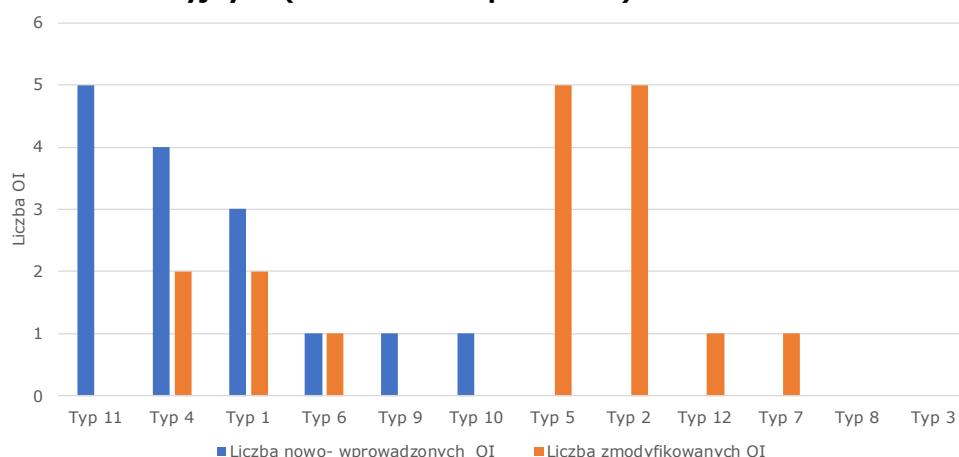


Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 4-3. Liczba OI wg typu w mających źródło w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2019 r. poz. 1815)



Źródło: opracowanie własne.

Typologia tych OI i złożoność wskazują na to, że w obowiązkach zwiększył się zakres wymaganej informacji oraz liczba podmiotów je wykonujących. W przypadku obowiązków związanych z ubieganiem się o pomoc publiczną, ich pojawienie się wynika z powołania do życia Funduszu Szerokopasmowego, który ma służyć udzielaniu wsparcia finansowego inwestorom szerokopasmowym. Pozyskanie takiego wsparcia jest fakultatywne, ale wymagające obligatoryjnego wykonania szeregu OI, określających zakres wymaganej informacji i tryb jej przekazania przez wnioskodawcę do uprawnionego organu administracji centralnej.

Najbardziej obiecującym sposobem redukcji uciążliwości wydaje się być elektronizacja, która długoterminowo może przynieść oszczędność czasu w przekazywaniu wymaganej informacji. Wykonana dekompozycja poszczególnych OI na tzw. typowe czynności składowe, ma na celu określenie potencjału redukcyjnego zidentyfikowanych obciążeń regulacyjnych. W pkt. 7. formularza OSR *ex post* (Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*) znajduje się lista 29 OI, którym przypisano jeden ze sposobów redukcji uciążliwości regulacyjnej zgodnie z wymogami MKS.

Należy jednak pamiętać, że ocena uciążliwości musi uwzględniać tzw. kryterium nieuchronności, rozstrzygające o tym czy dany OI rzeczywiście stanowi obciążenie regulacyjne⁷⁸. Wymaga to przeprowadzenia odrębnego badania społecznego.

4.2.3. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z Ustawy Zmieniającej

Pełną dokumentację mapowania OI z wymaganiem przypisaniem możliwego sposobu redukcji obciążenia regulacyjnego zawiera Załącznik 6 (por. Tabela A. Zestawienie wyników mapowania OI oraz Tabela B. Dekompozycja zmapowanych OI na czynności składowe). W przyszłych symulacjach takich zmian wynik mapowania może stanowić użyteczny punkt odniesienia. Bowiem wykonana dekompozycja 80 indywidualnych OI na typowe czynności składowe ma służyć metodycznemu wyznaczeniu potencjału redukcyjnego. Powinien on wynikać z samego przebiegu wykonywania danego OI, którego istotne elementy podlegają modyfikacji pod kątem zmniejszenia uciążliwości czasowej OI, jak i innych aspektów realizacyjnych, jak np. materialnych kosztów regulacyjnych, które OI mogą generować.

⁷⁸ Elementem metodyki opierającej się na MSK jest wyznaczenie współczynnika BAU (ang. *Business As Usual*), który koryguje nakłady czasowe o tę część, która jest niezbędnie użyteczna z punktu widzenia prowadzenia określonej działalności biznesowej.



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



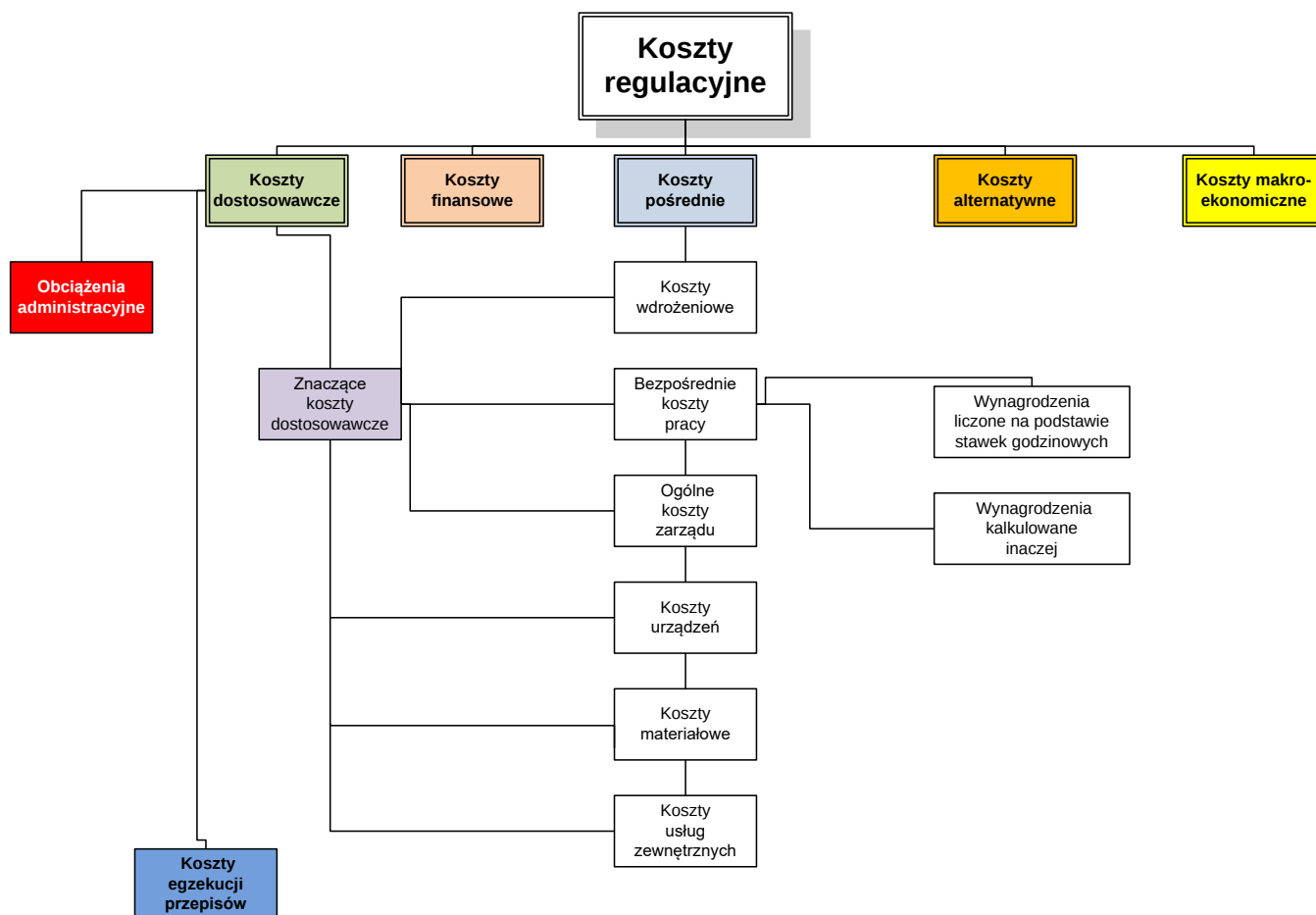
Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



W ten sposób dochodzimy do odpowiedzi na pytanie, dlaczego w ogóle ustawodawca powinien oceniać przepisy pod względem obciążeń regulacyjnych. Wynika to z tego, że obciążenia regulacyjne (nazywane również obciążeniami administracyjnymi) należą do rodziny kosztów regulacyjnych. Poniższy rysunek (por. Rysunek 4-4. Taksonomia kosztów regulacyjnych wg klasyfikacji OECD) przedstawia koszty regulacyjne z podziałem na kategorie kosztowe, które różnią się metodami ich kwantyfikacji. W przypadku obciążeń administracyjnych, stanowiących podkategorię kosztów dostosowawczych, w celu ich zmierzenia posługujemy się MKS.

Rysunek 4-4. Taksonomia kosztów regulacyjnych wg klasyfikacji OECD



Źródło: opracowanie własne.

Inne koszty regulacyjne estymuje się różnymi metodami, bazującymi na tzw. kluczowych nośnikach kosztów (ang. *key cost drivers*), które czerpią inspirację z metod pomiarowych stosowanych w rachunkowości zarządczej. Jednakże, kluczowym zagadnieniem, które trzeba rozpoznać zanim przystąpi się do kwantyfikacji kosztu jest to, czy identyfikowany koszt można uznać za któryś z rodzajów kosztów regulacyjnych, uznawanych w literaturze przedmiotu za manifestację tzw. kosztu transakcyjnego⁷⁹.

⁷⁹ Jeżeli taki koszt przyjmuje wartość niezerową, co może znaleźć odbicie w naszej analizie, wówczas wnioskowanie w kategoriach ekonomii neoklasycznej według której, racjonalna alokacja zasobów społecznych odbywa się na podstawie cen rynkowych, dążących do stanu równowagi, okazuje się w dużym stopniu niewłaściwa. Kwantyfikacja kosztów regulacji może zamiast tego opierać się na analizie ułomności rynkowych, generujących tzw. efekty zewnętrzne (ang. *externalities*), którym często towarzyszą ułomności prawne. Taka perspektywa analityczna ujęta jest w ramy formalne ekonomii instytucjonalnej, która rozwija się na świecie od kilkudziesięciu lat. Wśród twórców tej stosunkowo młodej dziedziny



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Powracając do przypisania w OSR *ex ante* kosztowi dostosowawczemu jego głównego nośnika, którym był podlegający skróceniu czas oczekiwania, należy zauważyć, że musi on zostać skwantyfikowany jakimś sposobem. Przyjmując robocze założenie, że jest to koszt alternatywny (wiążący się z kosztem finansowym zaangażowanego kapitału, który zamiast pracować czeka zbyt długo), można pokusić się o znalezienie adekwatnej formuły estymacyjnej.

Wykonane badanie ankietowe dostarczyło szacunkowych danych empirycznych, które można wykorzystać do takiej estymacji. Przykładowo wielkość zannualizowanego zmniejszenia kosztu regulacyjnego, uznanego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za oszczędność wynikającą z uchwalenia PE 2.1.1.1 „Doprecyzowanie pojęć z zakresu Prawa budowlanego” zamyka się w skali roku w kwotach od 6 do 24 tys. złotych na przedsiębiorcę. Jeśli przemnoży się te kwoty szacunkowe przez 10% ogólnej liczby przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to wartość oszczędności dla przedsiębiorców zamyka się w przedziale od 4,6 do 18,3 mln złotych rocznie w skali branży telekomunikacyjnej⁸⁰.

Powyższe szacunki cechuje brak istotności statystycznej. Pokazują one jednak materialny wymiar wdrożonych zmian regulacyjnych u konkretnej grupy interesariuszy.

Niektóre z odpowiedzi uzyskanych w badaniu ankietowym wskazują, że wprowadzone Ustawą Zmieniającą OI są traktowane jako uproszczenie przepisów związanych z prowadzeniem inwestycji szerokopasmowych. W szczególności, odnosi się to do skrócenia trwania postępowań przed Prezesem UKE. Również uporządkowanie innych aspektów proceduralnych w percepcji inwestorów szerokopasmowych przekłada się na skrócenie cyklu inwestycyjnego średnio o jeden miesiąc kalendarzowy.

4.2.4. Podsumowanie

Z mapowania OI wynika, że obciążenia regulacyjne mogły wzrosnąć. Z drugiej strony wyniki badania ankietowego wskazują, że respondenci odczuwają pozytywne skutki zmian wprowadzonych Ustawą Zmieniającą, które wynikają ze skrócenia czasu oczekiwania na decyzje administracyjne. Manifestuje się to korzyścią pieniężną wynikającą z oszczędności kapitału zaangażowanego w inwestycje szerokopasmowe.

Wartym podkreślenia skutkiem Ustawy Zmieniającej jest odczuwane przez respondentów uproszczenie przepisów związanych z prowadzeniem inwestycji szerokopasmowych.

4.3. Główne wnioski

Konkludując wykonaną analizę, należy wskazać, że badanie skutków wprowadzenia Ustawy Zmieniającej, miało szeroki, wieloaspektowy charakter.

Przystępując do przeprowadzenia niniejszej analizy, sformułowane zostały hipotezy badawcze, które – poprzez sformułowanie odpowiednich pytań ankietowych – zostały poddane weryfikacji. Analiza wyników badań ankietowych pozwoliła na przyjęcie następujących wniosków dotyczących wpływu Ustawy Zmieniającej na sytuację społeczno-gospodarczą:

- Ustawa Zmieniająca przyniosła usprawnienie procesu inwestycyjnego w znaczącym stopniu.
- W rezultacie wejścia w życie Ustawy Zmieniającej doszło do obniżenia kosztów budowy oraz utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej, jednakże skala tego oddziaływania była ograniczona, tj. dużo niższa niż oczekiwana na etapie projektowania przepisów prawnych.

ekonomii znajdują się m.in. laureaci Nagrody Nobla tacy jak Ronald Coase i Oliver Williamson. Wśród teoretyków, którzy zaszczyliły myślenie o konieczności znalezienia sposobów na odbiurokratyzowanie biznesu znalazł się Oskar Lange.

⁸⁰ Liczba przedsiębiorców telekomunikacyjnych ogółem wynosi 7 617; Źródło: „Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok 2020”, UKE, 2021 r.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



- Nastąpiło przyspieszenie postępowań przed Prezesem UKE w zakresie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej oraz do nieruchomości, jednakże skala tego oddziaływania była ograniczona, tj. dużo niższa niż oczekiwana na etapie projektowania przepisów prawnych.

Warto jednak zauważyć, że po wejściu w życie przepisów Ustawy Zmieniającej wystąpiły okoliczności nieprzewidziane na etapie jej uchwalania, niezależne od ustawodawcy, jak zwłaszcza pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie, które w sposób znaczący wpłynęły zarówno na prowadzenie postępowań administracyjnych (uzyskiwanie wymaganych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa decyzji administracyjnych), jak i sam proces inwestycyjny (możliwość i zakres prowadzonych inwestycji przez inwestorów). Mając na uwadze skutki wskazanych wyżej okoliczności, za uzasadnioną należy uznać tezę, że Ustawa Zmieniająca w istotnym zakresie odniosła zamierzony skutek, jednakże nie zrealizowała w pełni wszystkich założonych celów. Ustawa Zmieniająca stanowiła jednak konieczny i niezbędny instrument prawny zmierzający do usprawnienia i przyspieszenia procesu inwestycyjnego w telekomunikacji.

Należy podkreślić, że Ustawa Zmieniająca w istocie miała cel naprawczy i porządkująco-naprawczy. W rezultacie wejścia w życie Ustawy Zmieniającej dokonano szeregu zmian legislacyjnych w obowiązujących przepisach, nierzadko mających charakter pozornie drobnych doprecyzowań, o istotnym jednak znaczeniu praktycznym.

Zmiany te stanowiły rezultat wsłuchiwanie się przez ustawodawcę w problemy sektora telekomunikacyjnego, analizy orzecznictwa sądów administracyjnych i weryfikacji zgłaszanych, zarówno przez organy administracji publicznej, jak również przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, problemów ze stosowaniem istniejących regulacji prawnych. Wprowadzone zmiany w dostrzegalny sposób wpłynęły na ujednolicenie praktyki stosowania przepisów prawnych przez organy administracji publicznej, ale również sądy administracyjne, przez co przyczyniły się do usprawnienia procesu inwestycyjnego. Jednolicie stosowane przepisy prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne na terenie całego kraju, wpływają na tworzenie przyjaznego otoczenia regulacyjnego dając inwestorom pewność co do właściwego stosowania przez nich konkretnych norm, a w rezultacie prawidłowość realizowanych inwestycji.

Przyspieszeniu postępowań przez Prezesem UKE służyły zmiany porządkująco-doprecyzowujące. Warto zwrócić uwagę na zmianę formy współpracy regulatora rynku telekomunikacyjnego z regulatorami sektorowymi energetycznym i kolejowym, w procesie wydawania decyzji o dostępie do infrastruktury technicznej, polegającą na zastąpieniu, w zakresie warunków finansowych współpracy, uzgodnienia opinią. Była to zmiana, która pozwoliła ograniczyć zakres uzgodnień do kwestii związanych z aspektami technicznymi, natomiast w zakresie warunków finansowych, co do których Prezes UKE posiadał i posiada dogłębną wiedzę, chociażby z otrzymywanych umów dostępowych (przepisy wszak nakładają na strony obowiązek przekazania każdej umowy o dostępie do infrastruktury technicznej), forma opinii uznana została za optymalną. Szereg zmian uzupełniających czy też doprecyzowujących istniejące regulacje w zakresie dostępu do infrastruktury technicznej oraz nieruchomości, przyczynił się do ograniczenia ilości czynników mogących wpłynąć na wydłużenie postępowania prowadzonego przez Prezesa UKE. Zakres okoliczności wpływających na długość postępowań administracyjnych, ale również procesów negocjowania warunków dostępu do infrastruktury technicznej, jest niezmiernie obszerny, znaczna ich jednak część związana jest z czasochłonnością procesu wymiany korespondencji. Mając na uwadze postępujący proces elektronicznej procedur administracyjnych i sądowych, wprowadzenie podobnych rozwiązań w procesie uzyskiwania dostępu do infrastruktury technicznej, wydaje się nie tyle możliwością, ile przyszłością.

Rozwiązaniem w zakresie usług cyfrowych, wprowadzonym przez Ustawę Zmieniającą, było utworzenie i uruchomienie SI2PEM. Powszechnie dostępna, stosunkowo łatwa w obsłudze baza danych, umożliwiła każdemu zainteresowanemu nieodpłatny dostęp do informacji



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



o wartościach pól elektromagnetycznych w środowisku, we wskazanym przez użytkownika miejscu. Dane o poziomach PEM w środowisku, pochodzące z pomiarów, wykonywanych przez uprawnione do tego podmioty, zgodnie z jednolitą metodologią, dają obraz rzeczywiście zmierzonych wartości pól elektromagnetycznych w środowisku. SI2PEM stanowi zatem źródło wiarygodnych danych, które może służyć za podstawę weryfikacji licznych informacji i opinii dotyczących PEM powszechnie funkcjonujących w internecie.

Do oceny wpływu poszczególnych rozwiązań wprowadzonych Ustawą Zmieniającą zostało wykorzystane także badanie ankietowe. Z uwagi na prowadzenie badania w odniesieniu do zidentyfikowanych w OSR *ex ante* i SOPU celów uchwalenia Ustawy Zmieniającej, pytania w badaniu ankietowym dotyczyły oceny najistotniejszych zmian służących realizacji wskazanych celów.

Wyniki badania ankietowego potwierdzają pozytywny wpływ na poszczególne obszary regulacji, przy czym różne grupy podmiotów mają zróżnicowaną percepcję skutków regulacji. Pomimo jednak niejednorodności uzyskanej informacji zwrotnej należy podkreślić, że część respondentów dostrzega użyteczność przyjętych rozwiązań prawnych. Jednakże siła ich wpływu w ich percepcji nie jest zbyt wysoka, a nawet dla niektórych z interesariuszy nieistotna.

Wyniki badania pozwalają także wysnuć wniosek, że specjalistyczny charakter poszczególnych rozwiązań oraz brak możliwości identyfikacji ich wpływu na działalność poszczególnych respondentów wskazuje na potrzebę edukacji i rozpowszechniania najlepszych praktyk w zakresie stosowania przyjętych przepisów.

Analiza 20 mierników wymienionych w pkt. 12 OSR *ex ante* wskazuje, że zmiany wartości większości mierników pozostają w związku przyczynowo skutkowym ze zmianami regulacyjnymi, wywołanymi Ustawą Zmieniającą, jednak w ocenie tej trzeba wziąć pod uwagę także inne czynniki zewnętrzne i specyfikę badanych procesów (10 mierników odnotowuje znaczący postęp, 4 wskazują na postęp zauważalny).

Postęp w dostępie i wykorzystaniu szerokopasmowego internetu można w ograniczonym stopniu wskazać jako pozytywny skutek społeczny i ekonomiczny analizowanej regulacji. Imponujący przyrost wartości miary pokazującej przyrost liczbowy gospodarstw domowych korzystających z dostępu do szybkiego internetu – zbiega się w czasie z wdrożeniem analizowanej regulacji. Jednakże w świetle opinii uzyskanych w trakcie badania ankietowego oraz przeprowadzonej analizy należy zauważyć, że zmiany w penetracji szerokopasmowego internetu są następstwem procesów inwestycyjnych dokonanych w latach poprzednich, więc zaobserwowany wzrost tego miernika w niewielkim tylko stopniu można przypisać analizowanej regulacji.

Ocena przekrojowa sposobu funkcjonowania społeczeństwa z perspektywy dostępności szybkiego internetu wypada pozytywnie, a odnotowany postęp w przypadku miernika dot. posiadania Profilu Zaufanego przewyższa znacząco poziom 100% w skali 3 lat. Tu podobnie, bardziej niż bezpośredni efekt regulacji mógł zadziałać czynnik zewnętrzny, którym była pandemia COVID 19.

Obliczenie efektów samej regulacji nie jest jednak obecnie możliwe, gdyż brak jest danych liczbowych umożliwiających powiązanie efektów z konkretnymi instrumentami prawnymi, a także oddzielenie efektów wnoszonych przez czynniki zewnętrzne.

Z mapowania obowiązków informacyjnych można wysnuć tezę, że obciążenia regulacyjne wzrosły w wyniku uchwalenia Ustawy Zmieniającej. Wyniki badania ankietowego wskazują, że respondenci odczuwają pozytywne skutki zmian wprowadzonych Ustawą Zmieniającą, które wynikają ze skrócenia czasu oczekiwania na decyzje administracyjne. Manifestuje się to korzyścią pieniężną wynikającą z oszczędności kapitału zaangażowanego w inwestycje szerokopasmowe.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



5. Część IV: Rekomendacje

5.1. Rekomendacje dotyczące rewizji regulacji wprowadzonych ustawą zmieniającą w zakresie zwiększenia pozytywnych efektów dla społeczeństwa i gospodarki

Rozwiązanie części zdiagnozowanych w toku badania ankietowego oraz wskazanych w treści niniejszego raportu kwestii, związanych z funkcjonowaniem rozwiązań wdrożonych do polskiego porządku prawnego w rezultacie wejścia w życie Ustawy Zmieniającej, możliwe jest poprzez monitoring i skuteczne egzekwowanie prawidłowego stosowania obowiązujących przepisów.

W pewnych przypadkach zasadna wydaje się zmiana przepisów. W ocenie autorów niniejszego opracowania, pomocne, a tym samym rekomendowane w ramach niniejszego raportu, mogłyby okazać się działania w następujących obszarach:

- 1) Zaleca się przeprowadzenie przeglądu i uproszczenie obecnych procedur dostępu do infrastruktury technicznej energetycznej. Wspomagając się dedykowanymi aplikacjami lub platformami internetowymi, użytkownicy mogą wskazać konkretne słupy energetyczne i uzyskać informacje na ich temat, takie jak typ słupa, jego stan techniczny, a nawet przewidywane przerwy w dostawie energii ułatwiające prowadzenie prac serwisowych. Dostęp na potrzeby inwestycji telekomunikacyjnych do takich słupów energetycznych mógłby być składany bezpośrednio przez system informatyczny. Do zawarcia umowy dostępu do słupów energetycznych mogłoby dochodzić bezpośrednio w systemie informatycznym bez konieczności zawierania odrębnych umów. Regulamin działania systemu informatycznego zatwierdzony przez Prezesa UKE określałby warunki korzystania z infrastruktury energetycznej na potrzeby dostępu telekomunikacyjnego. Niezależnie od powyższego, usprawnieniu obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie postępowania przed Prezesem UKE mogłaby służyć dalsza zmiana przepisów dotyczących doręczeń korespondencji w toku postępowania przed Prezesem UKE, zwiększenie zakresu doręczeń elektronicznych, jak również złagodzenie wymogów formalnych odnośnie do dokumentów wymienianych w toku negocjowania warunków dostępu przez uczestniczące w nich podmioty. W tym ostatnim przypadku chodzi w szczególności o pisma zawierające stanowisko w przedmiocie odmowy dostępu. Proponuje się rozważenie zastąpienia formy pisemnej pod rygorem nieważności, formą dokumentową.
- 2) Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku dla inwestorów realizujących budynki wielorodzinne, zamieszkania zbiorowego lub użyteczności publicznej, wybudowania kanalizacji kablowej przyłącza telekomunikacyjnego jako integralnego elementu inwestycji od granicy nieruchomości do punktu styku w budynku. Obowiązek taki można by nałożyć w drodze nowelizacji Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. 2022 r. poz. 1225). Dotychczasowe przepisy budowlane przyczyniły się do wyposażenia nowych budynków w nowoczesne instalacje telekomunikacyjne, poprawiając dostępność usług, zwłaszcza internetu. Niemniej jednak istnieje luka w regulacjach dotyczących połączenia tych instalacji z publicznymi sieciami, utrudniająca inwestycje telekomunikacyjne.
- 3) Należy również rozważyć rozszerzenie możliwości uzyskania dostępu do infrastruktury technicznej na potrzeby realizacji innych usług telekomunikacyjnych aniżeli tylko szerokopasmowego internetu (w tym 5G), np. *smart metering* (infrastruktura służąca do zbierania danych z liczników energetycznych, wodomierzy lub gazu) lub Smart City (takie jak zbieranie danych o oświetleniu ulicznym, ruchu drogowym czy zarządzania



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



odpadami), co przyczyni się do wzrostu powszechności i dostępności tych usług dla obywateli lub JST.

- 4) Celem przyspieszenia realizacji sieci telekomunikacyjnych mobilnych należy rozważyć zdefiniowanie w akcie prawnym rangi ustawowej „punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu” oraz równoczesną zmianę w art. 2 ust. 1 pkt 4 Megaustawy zawartej w tym przepisie definicji pojęcia „infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu”, poprzez jej rozszerzenie o dodatkowy desygnat: „punkty dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu”. W kontekście tej zmiany, możliwe byłoby przyspieszenie realizacji instalacji małych punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu, która jest kluczowa dla szybkiego uruchomienia sieci 5G. Konieczność realizacji takiej infrastruktury została również dostrzeżona w Europejskim Kodeksie Łączności Elektronicznej.
- 5) W zakresie dotyczącym opłat za zajęcie pasa drogowego, brak możliwości zmiany decyzji wydanych przed dniem wejścia w życie Ustawy Zmieniającej stanowi czynnik istotnie ograniczający oddziaływanie wprowadzonych zmian. Warto rozważyć powrót do założeń pierwotnego projektu Ustawy Zmieniającej, który nie zawierał przepisów ograniczających zakres zastosowania obniżonych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego wyłącznie do decyzji wydanych po dniu wejścia w życie zmienionych przepisów.
- 6) Należy rozważyć wprowadzenie do UDP przepisy pozwalające rozstrzygnąć kilka wniosków przedsiębiorców telekomunikacyjnych ubiegających się w tym samym czasie o taki sam wolny element kanału technologicznego. Ponieważ istnieje jedno dobro będące przedmiotem rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej przez zarządcę drogi takie wnioski należy rozstrzygać w jednym połączonym postępowaniu administracyjnym. W takich sytuacjach ważne jest, aby istniały jasne przepisy UDP, które pomogą rozwiązać ten rodzaj kolizji, i w konsekwencji wyłonić przedsiębiorcę, który uzyska dostęp do kanału technologicznego.
- 7) Mając na uwadze potrzebę dalszych usprawnień w zakresie procesu inwestycyjnego, należy rozważyć reformę procedur wydawania decyzji administracyjnych przez zarządców dróg publicznych. W związku z powyższym, rekomendujemy dalsze uproszczenie postępowań przed zarządcą drogi poprzez zmniejszenie ilości wydawanych decyzji administracyjnych. Rekomendujemy by dla inwestycji niewymagających uprzedniego pozyskania przed organem architektoniczno-budowlanym pozwolenia na budowę ani zgłoszenia budowlanego, w szczególności przyłączy zarządcą drogi wydawał tylko jedną decyzję administracyjną. Rekomendujemy wprowadzenie odrębnej przesłanki prawnej pozwalającej na lokalizację takich inwestycji w pasach drogowych.
- 8) W celu poprawienia możliwości inwestycyjnych w obszarze kanałów technologicznych, należy rozważyć wprowadzenie usprawnień w procesie ich projektowania. W szczególności kanały technologiczne powinny być projektowane przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia do projektowania infrastruktury telekomunikacyjnej, a nie drogowej. Powierzenie wykonania projektu osobom posiadającym specjalistyczne umiejętności i doświadczenie w dziedzinie telekomunikacji przyczyni się do efektywniejszego wykorzystania takich urządzeń drogi oraz zmniejszy ryzyko awarii i zakłóceń w dostępie do usług telekomunikacyjnych.
- 9) Ustawa Zmieniająca odegrała istotną rolę w poprawieniu ogólnego postrzegania realizacji infrastruktury radiokomunikacyjnej w kontekście oddziaływania na poziom pól elektromagnetycznych. Dzięki nowym przepisom prawa, sektor radiokomunikacyjny zyskał narzędzia do bardziej skutecznego zarządzania i monitorowania wpływu swoich urządzeń na środowisko. Jednym z kroków, które warto rozważyć przy przyszłym przeglądzie przepisów prawa, jest wprowadzenie możliwości zwolnienia pewnych instalacji radiokomunikacyjnych emitujących promieniowanie elektromagnetyczne z obowiązku wykonywania pomiarów. Taki wyjątek mógłby dotyczyć zwłaszcza punktów



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu oraz radiolinii, pod warunkiem określenia przez odpowiednie rozporządzenie konkretnych parametrów mocy takich urządzeń, wielkości lub sposobu instalacji. Ta propozycja miałaby na celu ułatwienie prowadzenia działań w sektorze radiokomunikacyjnym, zwłaszcza tam, gdzie pole elektromagnetyczne jest ograniczone do niewielkich obszarów lub urządzenia te są stosunkowo małe i mają niewielki wpływ na otoczenie. Dzięki temu, przedsiębiorstwa działające w branży mogłyby efektywniej zarządzać swoimi zasobami i zminimalizować koszty związane z obowiązkowymi pomiarami PEM standardowych urządzeń.

- 10) Zwracamy uwagę, że na skutek wejścia w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1071), uchylono przepisy § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 zmienianego rozporządzenia, wskutek czego przedsięwzięcia stanowiące instalacje radiokomunikacyjne, radiolokacyjne i radionawigacyjne, niezależnie od wartości równoważnej mocy promieniowanej izotropowo, nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, czy to potencjalnie, czy to zawsze. Tym samym, wprowadzony Ustawą Zmieniającą, obowiązek dołączania oświadczenia, o którym mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego, na gruncie aktualnego stanu prawnego, utracił doniosłość prawną i należałoby rozważyć jego uchylenie.
- 11) Poddaje się także pod rozważenie możliwość zmiany aktualnych rozwiązań prawnych w celu zwiększenia efektywności działania Funduszu Szerokopasmowego. Szczególnie uzasadnione wydaje się rozszerzenie zakresu działania Funduszu Szerokopasmowego na nowe technologie, takie jak Smart City i technologie przyszłości, aby zapewnić równy dostęp do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych bądź cyfrowych w całym kraju. Należy również zastanowić się nad możliwością wdrożenia procesów oceny projektów starających się o dofinansowanie pod kątem ich strategicznego znaczenia i wpływu na rozwój cyfrowy kraju. Należy również zastanowić się nad kwestią rewaloryzacji środków funduszu z uwagi na wysoki poziom inflacji wpływający na erozję siły nabywczej środków oferowanych przedsiębiorcom. Od czasu, gdy stawiano prognozę potrzeb finansowych Funduszu Szerokopasmowego upłynęło ponad 4 lata, a wartość środków pozostała na nie zmienionym poziomie.
- 12) Zaleca się rozważenie rozszerzenia zwolnień z obowiązku pozyskania pozwolenia budowlanego na realizację, konstrukcji wsporczych wolnostojących z antenami oraz kontenery teletechniczne, tak by można je było realizować w oparciu o zgłoszenie budowlane. Taki krok może przyczynić się do usprawnienia procesu inwestycyjnego, redukcji biurokracji oraz zwiększenia efektywności działań w sektorze telekomunikacyjnym. Jednakże, wdrożenie takiego stanu wymaga uwzględnienia pewnych wyłączeń. Przede wszystkim należy wykluczyć przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, inwestycje realizowane przy zabytkach objętych ochroną konserwatorską, należy zachować również ostrożność w przypadku projektów, które odbiegają od przepisów techniczno-budowlanych.

5.2. Pozostałe rekomendacje

Poniżej sformułowano rekomendacje działań związanych ze stosowaniem przepisów w zakresie procesu inwestycyjnego w telekomunikacji, podnoszone w bezpośrednich rozmowach z przedstawicielami administracji publicznej, administracji samorządowej oraz inwestorów:

- 1) Inwestorzy oraz operatorzy zgłaszają postulat bezpośredniej i praktycznej współpracy z ekspertami w zakresie procesu inwestycyjnego (np. na poziomie delegatur UKE). Współpraca taka mogłaby polegać na bieżących konsultacjach, wsparciu eksperckim (wspólnej ocenie pojawiających się problemów w inwestycjach). Szczególnie cenny byłby udział w spotkaniach z władzami JST.



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

- 2) Cenną pomocą dla małych urzędów gmin byłaby „platformizacja” obsługi procesu inwestycyjnego np. na platformie stworzonej i udostępnianej przez UKE w ramach rozszerzenia PIT.
- 3) Należy rozwijać i promować działanie biura/punktu wsparcia kompetencyjnego w obszarze budowy sieci szerokopasmowych, postulowanego swojego czasu przez Komisję Europejską, które pełniłoby rolę BCO (ang. *Broadband Competence Office*). Obecnie takie funkcje realizuje głównie Departament Telekomunikacji w Ministerstwie Cyfryzacji. -.
- 4) Warto propagować najlepsze praktyki w procesie inwestycyjnego w telekomunikacji wśród samorządów, np. opracowywania i opublikowanie w serwisie BIP lub na innych internetowych stronach urzędu:
 - a. procedury w sprawie trybu udostępniania nieruchomości stanowiących własność lub będących we władaniu gminy, na potrzeby infrastruktury technicznego uzbrojenia terenu i innych inwestycji liniowych wraz z urządzeniami towarzyszącymi⁸¹;
 - b. stawek opłat z tytułu ustanowienia służebności przesyłu i udostępnienia nieruchomości gminnej (ustalonych w wymiarze zł/m², nie zaś uzależnionych od wartości budowli).Wskazane działania mogą uprościć z punktu widzenia inwestora proces budowy infrastruktury telekomunikacyjnej oraz przyczynić się do oszczędności. Zmniejszeniu może ulec także nakład pracy po stronie gminy, związany choćby z wyznaczeniem i weryfikacją wartości budowli.
- 5) Mając na uwadze wyniki badania ankietowego, niezwykle istotne staje się podejmowanie działań zmierzających do stałego podnoszenia świadomości respondentów w zakresie uwarunkowań prawnych procesu inwestycyjnego w telekomunikacji. Wyniki badania ankietowego jednoznacznie wskazują na potrzeby w tym obszarze, w szczególności w ramach organów administracji samorządowej.
- 6) Nadal w gminnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dostrzegana jest duża dowolność planistów w zakresie kształtowania miejsc i sposobu realizacji inwestycji telekomunikacyjnych. Stan taki jest powodowany brakiem precyzji postanowień Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404). Powołany akt prawny służy określeniu wymagań w zakresie sposobu przygotowania projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, w tym wymogów dotyczących skali, klas przeznaczenia terenu, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów, sposobu prezentacji graficznej danych przestrzennych oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Rozporządzenie ma więc w założeniu uwzględniać potrzeby w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy oraz możliwość dokonania oceny prawidłowości prac wykonanych przez urbanistów. Załącznik 1 do Rozporządzenia określa Symbole, nazwy i oznaczenie graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego. Załącznik ten klasy przeznaczenia terenu „teren telekomunikacji” nie wskazuje precyzyjnie jakie inwestycje telekomunikacyjne ma obejmować. Powoduje to dowolność w zakresie kształtowania zawartości planu miejscowego w obrębie inwestycji telekomunikacyjnych oraz trudności interpretacyjne związane w obrębie jakich inwestycji telekomunikacyjnych plan ma zastosowanie.

⁸¹ Przykładowo: <https://bip.piaseczno.eu/arttykul/416/6996/zarzadzenie-burmistrza-miasta-i-gminy-piaseczno-w-sprawie-trybu-udostepniania-nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-lub-bedacych-we-wladaniu-gminy-piaseczno-na-potrzeby-infrastruktury-technicznego-uzbrojenia-terenu-i-innych-inwestycji-liniowych-wraz-z-urzadzeniami-towarzyszacymi-oraz-na-potrzeby-zapewnienia-dostepu-do-drogi-publicznej>



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Spis rysunków

Rysunek 1-1. Powiązania treściowe oraz przepływy informacji pomiędzy formularzem OSR ex ante oraz ex post (in media res)	8
Rysunek 2-1. Mapa wpływów w przekroju obszarowym z perspektywy branży telekomunikacyjnej	23
Rysunek 2-2. Mapa wpływu z SS dla obszaru 7.....	40
Rysunek 2-3. Mapa wpływu z SS dla obszaru 9.....	41
Rysunek 2-4. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.1	42
Rysunek 2-5. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.4	43
Rysunek 2-6. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.6 i obszaru 10.7	44
Rysunek 3-1. Powiązanie pożądaných efektów (PE) z hipotezami roboczymi badania	51
Rysunek 3-2. Schemat wykorzystania odpowiedzi na pytania ankietowe do weryfikacji hipotez roboczych	59
Rysunek 3-3. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny (PE 1.1.1) według podmiotów z grupy ochrony zdrowia oraz środowiska (N=21) ..	61
Rysunek 3-4. Ocena wartościująca aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy ochrony zdrowia oraz środowiska (N=22)	62
Rysunek 3-5. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8).....	64
Rysunek 3-6. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji cz. 1 (N=8).....	65
Rysunek 3-7. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej w zakresie obniżenia opłat przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8)	67
Rysunek 3-8. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji cz. 2 (N=8); Wartości procentowe reprezentują udziały identycznych odpowiedzi w całym zbiorze uzyskanych odpowiedzi	68
Rysunek 3-9. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej w zakresie Funduszu Szerokopasmowego przez podmioty z grupy izb branżowych telekomunikacji (N=8)	70
Rysunek 3-10. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy energetyka (N=7)	71
Rysunek 3-11. Ocena wartościująca aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy energetyka (N=7).....	72
Rysunek 3-12. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych (N=9).....	74



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Rysunek 3-13. Uśredniona ocena czynników usprawniających wykorzystanie infrastruktury kolejowej według podmiotów z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych (N=9)	74
Rysunek 3-14. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych cz. 1 (N=9).....	75
Rysunek 3-15. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców infrastruktury i terenów kolejowych cz. 2 (N=9).....	76
Rysunek 3-16. Uśredniona ocena czynników usprawniających proces inwestycyjny według podmiotów z grupy stowarzyszeń JST (N=149)	77
Rysunek 3-17. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty ze stowarzyszeń JST cz. 1 (N=149)	78
Rysunek 3-18. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty ze stowarzyszeń JST cz. 2 (N=149)	79
Rysunek 3-19. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy Lasów Państwowych cz. 1 (N=8)	80
Rysunek 3-20. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy Lasów Państwowych cz. 2 (N=8)	81
Rysunek 3-21. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców dróg cz. 1 (N=684)	82
Rysunek 3-22. Ocena aspektów Ustawy Zmieniającej przez podmioty z grupy zarządców dróg cz. 2 (N=684)	83
Rysunek 3-23. Rozkład zagregowanej oceny jakościowej respondentów w odniesieniu do trzech celów operacyjnych	85
Rysunek 3-24. Rozkład zagregowanej oceny ilościowej respondentów w odniesieniu do trzech celów operacyjnych.....	87
Rysunek 3-25. Rozkład procentowy niezerowych odpowiedzi izb branżowych telekomunikacji dot. bezpośrednich skutków finansowych Ustawy Zmieniającej.....	90
Rysunek 3-26. Odchylenia sald korzyści i kosztów SFP wynikających z Ustawy Zmieniającej (względem pierwotnej prognozy z <i>OSR ex ante</i>).....	97
Rysunek 3-27. Mapa wpływu z SS dla obszaru 10.3 i sektora finansów publicznych.....	98
Rysunek 4-1. Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015-2022	106
Rysunek 4-2. Liczba OI wg typu w ujednoliconym po nowelizacji tekście Ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2021 r. poz. 777)	153
Rysunek 4-3. Liczba OI wg typu w mających źródło w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2019 r. poz. 1815)	154
Rysunek 4-4. Taksonomia kosztów regulacyjnych wg klasyfikacji OECD	155



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Spis tabel

Tabela 1-1. Ogólny plan implementacji przepisów Ustawy Zmieniającej w podziale na organy administracji oraz przedsiębiorców.....	16
Tabela 1-2. Główne zmiany wprowadzone przez Ustawę Zmieniającą oraz sposoby ich implementacji przez adresatów norm.....	16
Tabela 2-1. Hierarchia operacyjnych celów regulacyjnych	20
Tabela 2-2. Kategoryzacja sił sprawczych według metodyki Komisji Europejskiej	22
Tabela 2-3. Propozycja hipotez podlegających weryfikacji w badaniu	45
Tabela 2-4. Zestawienie strat i korzyści adresatów Ustawy Zmieniającej.....	46
Tabela 3-1. Bariery związane z rozwojem szerokopasmowego internetu zidentyfikowane w uzasadnieniu ustawy	54
Tabela 3-2. Porównanie wyników ankiety dla ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz Prezesa UKE	60
Tabela 3-3. Zagregowana ocena odpowiedzi jakościowych ukierunkowanych na hipotezy odnoszące się do każdego z trzech celów operacyjnych.....	84
Tabela 3-4. Zagregowana ocena odpowiedzi ilościowych ukierunkowanych na hipotezy odnoszące się do każdego z trzech celów operacyjnych.....	86
Tabela 3-5. Zestawienie odpowiedzi pozwalających na ocenę skutków Ustawy Zmieniającej w postaci liczbowej.....	88
Tabela 3-6. Zagregowana ocena odpowiedzi izb branżowych telekomunikacji w kwestii uzyskiwanych rocznie oszczędności budżetu inwestycyjnego w wyniku Ustawy Zmieniającej	89
Tabela 3-7. Zestawienie kierunków oddziaływań i liczby przypisań	91
Tabela 3-8. Siła oddziaływań oraz liczba ocen.....	91
Tabela 3-9. Ocena <i>in media res</i> wpływu regulacji na SFP	95
Tabela 3-10. Skala wykorzystana do oceny zmiany wartości mierników	99
Tabela 3-11. Wartości mierników wymienionych w pkt. 12 OSR <i>ex ante</i>	99
Tabela 4-1. Analiza oddziaływań podmiotowych w podziale na akty prawne nowelizowane Ustawą Zmieniającą.....	107
Tabela 4-2. Analiza wpływu poszczególnych rozwiązań wprowadzonych Ustawą Zmieniającą.....	110
Tabela 4-3. Wyniki mapowania OI <i>ex post</i> dla Megaustawy	152



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Słownik skrótów oraz definicje

Akronim	Rozwinięcie	Opis
	Abonent	Podmiot, który jest stroną umowy zawartej w formie pisemnej o świadczenie usług z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.
	Operator	Przedsiębiorca telekomunikacyjny, który dostarcza stacjonarną lub ruchomą sieć telekomunikacyjną.
	Publiczna sieć telekomunikacyjna	Sieć telekomunikacyjną wykorzystywaną głównie do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych art. 2. pkt 29 Ustawy PT.
AKK	Analiza Kosztów i Korzyści	
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej	
CAWI	ang. <i>Computer Assisted Web Interview</i>	Badanie ankietowe realizowane formularzem udostępnionym w Internecie.
Dyrektywa EKŁE		Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 321/36 z 17.12.2018)
EER	Ewaluacja Efektów Regulacji	
ESS	Ekonomiczne siły sprawcze	
GDDKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	
JST	Jednostka samorządu terytorialnego	
KE	Komisja Europejska	
KPA	Kodeks postępowania administracyjnego	Ustawa dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775)
KPC	Kodeks postępowania cywilnego	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, z późn. zm.)
KWRiST	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego	
LSS	Legislacyjne siły sprawcze	



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Akronim	Rozwinięcie	Opis
ICNIRP		Międzynarodowa Komisja Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym
ICT		Technologia informacyjno-komunikacyjna (ang. Information and Communication Technology)
Megaustawa		Ustawa z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 733).
MKS	Model Kosztu Standardowego	
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	
NIK	Najwyższa Izba Kontroli	
NPS	Narodowy Plan Szerokopasmowy	
OI	Obowiązek informacyjny	
OSR	Ocena Skutków Regulacji	
OSR <i>ex ante</i>	Ocena Skutków Regulacji <i>ex ante</i>	Ocena Skutków Regulacji <i>ex ante</i> Ustawy Zmieniającej datowany a 11 maja 2019 roku https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318651/katalog/12553345#12553345
PE	pożądany efekt	
PEM	Promieniowanie elektromagnetyczne	
POŚ	Prawo ochrony środowiska	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.)
Prezes UKE	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	
Prezes URE	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	
Prezes UTK	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	
PSS	Przejawy sprawiedliwości społecznej	



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Akronim	Rozwinięcie	Opis
Regulamin RM		Regulamin pracy Rady Ministrów (Uchwała nr 190 Rady Ministrów Regulamin Pracy Rady Ministrów z dnia z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 979) t.j. z dnia 10 marca 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 348)
RM	Rada Ministrów	
Rozporządze nie Budynkowe		Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz. U. 2022 poz. 1225),
WarTechKan R		Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne i ich usytuowanie (Dz. U. 2023 r. poz. 103)
UTarcza 2.0.		ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695)
UTarcza 3.0		ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875)
SFP	Sektor Finansów Publicznych	
SI2PEM	system informacyjny PEM	System Informacyjny o Instalacjach Wytwarzającym Promieniowanie Elektromagnetyczne
SOR		Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SOPU	Szczegółowy Opis Przedmiotu Umowy	
SZS	Stronnicze zachowania społeczne	
UDP	Ustawa o drogach publicznych	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.)
UIOŚ	Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku	Ustawa z dnia 3 października 2003 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.)
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej	
UoL	Ustawa o lasach	Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.)



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Akronim	Rozwinięcie	Opis
UOP	Ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.)
URE	Urząd Regulacji Energetyki	
UPb	Ustawa Prawo budowlane	Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.)
UPiZP	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.)
USG	Ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)
USP	Ustawa o samorządzie powiatowym	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm.)
COVID-U		Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r. poz. 374).
Ustawa PT	Ustawa Prawo telekomunikacyjne	Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, z późn. zm.)
Ustawa Zmieniająca		Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 r. poz. 1815)
USW	Ustawa o samorządzie województwa	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, z późn. zm.)
WłLokU		Ustawa a dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048)
UTK	Urząd Transportu Kolejowego	
WHO	World Health Organization	Światowa Organizacja Zdrowia



Fundusze Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



Finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w ramach projektu Redukcja kosztów budowy sieci szerokopasmowych – etap III oraz z budżetu państwa.

Załączniki

Załącznik 1. Omówienie wyłączeń metodycznych

Załącznik 2. Wypełniony formularz OSR *ex post*

Załącznik 3. Arkusz oceny wpływu na sektor finansów publicznych

Załącznik 4. Ocena *ex post* wartości mierników według 12 pkt. OSR *ex ante*

Załącznik 5. Zestawienie wybranych aktów prawnych objętych pomiarem bazowym

Załącznik 6. Instrument do mapowania zmian w Obowiązках Informacyjnych (OI) – inwentaryzacja zmian względem stanu sprzed nowelizacji

Tabela A. Zestawienie wyników mapowania OI

Tabela B. Dekompozycja zmapowanych OI na czynności składowe

Załącznik 7. Ankiety wykorzystane w badaniu

Załącznik 8. Wypełnione ankiety oraz analiza



Fundusze
Europejskie
Polska Cyfrowa



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego

