

# CZY MEGAUSTAWA ROZWIĄŻE MEGAPROBLEMY?

## [ANALIZA]

---

Polska cyfrowym liderem Europy? Wręcz odwrotnie. Choć w zakresie dostępu do telefonii mobilnej (w tym mobilnego Internetu) wyglądamy nie najgorzej w zestawieniu z innymi krajami unii, to na koniec 2017 r. wciąż 32,3% gospodarstw domowych w Polsce było wykluczonych z dostępu do Internetu o obecnie absolutnie podstawowej przepustowości co najmniej 30 Mb/s. W obszarze connectivity Polska wlecze się w ogonie unijnego indeksu DESI (ang. Digital Economy and Society Index), co nie jest dobrym prognostykiem ani do osiągnięcia założeń Europejskiej Agendy Cyfrowej ani, a może przede wszystkim, dobrą prognozą jeżeli chodzi o konkurencyjność polskiej gospodarki.

Rok temu Ministerstwo Cyfryzacji skierowało do konsultacji publicznych projekt aktualizacji rządowego programu rozwoju określającego cele w zakresie powszechnego dostępu do szybkiego i bardzo szybkiego Internetu, a także środki dla realizacji tych celów (tzw. Narodowego Planu Szerokopasmowego albo NPS). Główne cele NPS zostały określone jako:

- zapewnienie do 2025 roku powszechnego dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s w oparciu o sieci, które umożliwią także świadczenie usług o przepustowościach mierzonych w Gb/s;
- zapewnienie do 2025 roku dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 1 Gb/s dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego (takich jak szkoły, placówki służby zdrowia, miejsca świadczenia usług publicznych, czy węzły transportowe);
- zapewnienie łączności w sieciach 5G w co najmniej 1 głównym mieście do roku 2020 oraz w co najmniej wszystkich głównych ośrodkach miejskich i wzdłuż głównych kolejowych i drogowych szlaków komunikacyjnych do roku 2025.

Przy okazji aktualizacji NPS okazało się jednak, że operatorzy nie będą w stanie sfinansować wszystkich związanych z tym kosztów, a potencjalna luka finansowa sięgnie od 11,13 mld zł do nawet 33,45 mld zł. I choć unijne programy pomocowe zaadresują znaczną część tej luki, konieczne będzie szukanie innych sposobów na wsparcie inwestycji w tym obszarze. Sieci szerokopasmowe to nie wszystko. Czekają nas także inwestycje w zbudowanie sieci 5G, która nie tylko poprawi parametry samej sieci, ale umożliwi także powstanie nowych innowacyjnych usług, oraz cyfrowe przekształcenie całych sektorów takich jak produkcja, energia, przemysł samochodowy czy zdrowie. Zdaniem Komisji Europejskiej budowa sieci 5G może dołożyć do gospodarki europejskiej 415 mld euro i przyczynić się do powstania setek tysięcy miejsc pracy. Polska może i powinna mieć swój udział w tym obszarze wzrostu.

I tak dochodzimy do Megaustawy nr 2, czyli w istocie ustawy zmieniającej pierwszą Megaustawę uchwaloną w maju 2010 roku oraz szereg innych ustaw. Pierwsza Megaustawa jak utrzymują niektórzy okazała się sporym sukcesem i znalazła w Europie licznych naśladowców, co zakończyło się uchwaleniem tzw. Dyrektywy kosztowej. Jak widać jednak ze wskazanych wyżej statystyk, realne

skutki jej wprowadzenia przyniosły ograniczony sukces, jeżeli za miernik sukcesu przyjąć wskaźniki takie jak chociażby wspomniany indeks DESI. Proces inwestycyjny w dalszym ciągu trwa miesiącami, koszty inwestycji okazują się nierzadko nieracjonalnie wysokie (patrz stawki za korzystanie z pasa drogowego) – szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, że polski rynek telekomunikacyjny jest (z punktu widzenia opłat dla użytkowników końcowych) jednym z najtańszych rynków unijnych. Co więcej, normy promieniowania elektromagnetycznego sytuują Polskę na czołowych miejscach rankingów restrykcyjności. Kolejna Megaustawa miała adresować wszystkie te niedomagania. Warto podsumować które z nich udało się zrealizować.

## **Fundusz Szerokopasmowy czyli grosz do grosza**

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), przeprowadzając w roku 2017 kontrolę stanu spełnienia przez Polskę celów Europejskiej Agendy Cyfrowej zwrócił uwagę na to, że rząd polski bazuje w kwestii dostępności Internetu szerokopasmowego, niemal wyłącznie na środkach europejskich, co jego zdaniem rodzi istotne ryzyko niespełnienia przez Polskę celów agendy. Stąd powołanie Funduszu Szerokopasmowego, o przewidywanych średniorocznych wpływach około 140 milionów złotych, co zdaniem autorów ustawy przekłada się na możliwość dofinansowania projektów budowy sieci szerokopasmowych zapewniających dostęp do bardzo szybkiego Internetu dla prawie 40 tys. gospodarstw domowych. Zaletą takiej formuły, w porównaniu z tradycyjnym finansowaniem budżetowym, jest to, że środki gromadzone w ramach takiego funduszu nie wygasają z upływem roku budżetowego, w ciągu którego zostały zgromadzone, co przy inwestycjach infrastrukturalnych ma dość istotne znaczenie. Doceniając sam fakt powstania funduszu, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że środki nań przeznaczone (w konfrontacji z luką inwestycyjną), mogą pełnić co najwyżej rolę listka figowego na wypadek kolejnej kontroli ETO.

## **Falstart 5G**

W projekcie ustawy przewidywano dokonanie szeregu modyfikacji zasad dostępu do infrastruktury technicznej w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej, poprzez nieodpłatne udostępnienie takiej infrastruktury należącej jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych. Zapisy te, w swym zamyśle miały umożliwić wdrażanie i funkcjonowanie rozwiązań technologicznych z zakresu inteligentnych miast czy autonomicznej mobilności. Niestety kampania medialna rozpętała przez środowiska przeciwnie łagodzeniu norm PEM (o czym dalej), doprowadziła w efekcie do usunięcia wszystkich tych zmian na etapie prac w Senacie. Co ciekawe (acz nie zabawne), Polska i tak zmuszona będzie przyjąć te rozwiązania w ramach implementacji do polskiego systemu prawnego dyrektywy 2018/1972 wprowadzającej Europejski kodeks łączności elektronicznej.

## **Infrastruktura prawa telekomunikacyjna**

Już pierwsza Megaustawa wprowadzała możliwość uzyskania dostępu do innej, istniejącej już infrastruktury wybudowanej lub wykorzystywanej przez podmioty prowadzące zupełnie inną działalność np. infrastruktura energetyczna. Był to olbrzymi krok naprzód, choć realizacja tych uprawnień nie zawsze była łatwa (do października 2018 roku 5 największych operatorów sieci dystrybucyjnych zawarło 2248 umów, których przedmiotem było udostępnienie łącznie 712 563 słupów elektroenergetycznych). Druga Megaustawa umożliwia szybsze wydanie decyzji Prezesa UKE dotyczących dostępu do infrastruktury technicznej poprzez wyłączenie z przedmiotu uzgodnień z innymi regulatorami sektorowymi (przykładowo z URE), kwestii dotyczących finansowych warunków współpracy. W części dotyczącej opłat, Prezes UKE będzie musiał jedynie zasięgnąć opinii takich regulatorów, nie będzie jednak dłużej zobowiązany do poczynienia wspólnych uzgodnień.

## **Umowy dostępu w rękach UKE**

Zawieranie umów o dostęp do infrastruktury z właścicielami tejże, nie zawsze było proste. Pierwsza Megaustawa uwzględniała bowiem obowiązek podjęcia negocjacji – a określenie to można było interpretować na różne sposoby. Brak odpowiedzi jest bowiem niewątpliwie niepodjęciem negocjacji, ale żądanie dostarczenia nowych informacji, dokumentów, przekładanie spotkań etc., wydawały się spełniać ustawową definicję, mimo że nie przyspieszają zawarcia umowy. Dokonano więc usunięcia przesłanki niepodjęcia negocjacji i zastąpiono ją odmową udzielenia dostępu oraz nie zawarciem umowy o dostępie w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku o taki dostęp. Proste ? Proste ... i jednoznaczne. W praktyce jednak będzie to oznaczać możliwość złożenie wniosku a następnie spokojne odczekanie na upływ 60 dni. Potem idziemy do UKE z żądaniem wydania decyzji. W ten sposób regulator rynku dostaje kolejne uprawnienia władcze, a rynek zmienia się z rynku autonomicznych podmiotów w rynek nakazowo rozdzielczy.

## **PEM**

Promieniowanie Elektromagnetyczne wzbudzało ostatnimi czasy wiele emocji. Nic zatem dziwnego, że uzasadnienie ustawy poświęciło temu właśnie tematowi bardzo dużo miejsca cytując raporty, opracowania i analizy wykazujące jednoznacznie, że utrzymywanie w Polsce norm dziesięciokrotnie bardziej restrykcyjnych niż przyjęte w większości krajów europejskich nie ma jakiegokolwiek naukowego uzasadnienia. Dlaczego jest to tak palący problem? Bo ma bezpośrednie przełożenia na dwa elementy wdrożenia 5G, które są kluczowe, jeżeli chcemy zbudować społeczeństwo gigabitowe oraz zachować konkurencyjność naszej gospodarki: czas i koszty inwestycji.

Druga Megaustawa, nie wprowadza jednak w tej mierze żadnych zmian. Wprowadza natomiast System Informacyjny o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne, czyli publiczną bazę danych zawierającą informacje o polu elektromagnetycznym w środowisku, którą będzie prowadził minister właściwy do spraw informatyzacji. Baza ta ma zapewnić jednoznaczność, kompletność i spójność danych, ale przede wszystkim doprowadzić do skutecznego monitorowania i raportowania wyników badania pól elektromagnetycznych z zakresu radiowego. Tyle oficjalnego uzasadnienia. Pomysł sam w sobie nie jest oczywiście zły, szczególnie w sytuacji, w której dane te mogą służyć ewentualnej korelacji z występowaniem negatywnych zjawisk na które powołuje się środowisko zdecydowanie przeciwstawiające się zmianie poziomu dopuszczalnych norm PEM. Powstanie tego systemu, w żaden sposób jednak nie adresuje dobrze zdiagnozowanej i – jak się wydaje – dogłębnie zanalizowanej bariery inwestycyjnej, jaką stanowią zbyt restrykcyjne normy PEM.

## **Małe jest ważne**

Nowa ustawa wprowadza też szereg mniejszych zmian adresujących zjawiska, które zdaniem ustawodawcy opóźniały procesy inwestycyjne. Przykładowo, zdecydowano się na wprowadzenie zapisów zgodnie z którymi wewnątrzbudynkowa instalacja telekomunikacyjna staje się, częścią składową nieruchomości. Od teraz trudno więc zatem będzie argumentować, że instalacja należy do strony trzeciej, przez co nie może być faktycznie dostępna dla innych chętnych. Zapisy te nie uchybiają możliwości poprowadzenia w budynku dodatkowej instalacji należącej do konkretnego operatora, ale zmuszają inwestora, aby podstawowa instalacja była de facto jego własnością i stanowiła część nieruchomości.

## **Kosztowny pas drogowy**

Zagadnienie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego ma w przypadku obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej kluczowe znaczenie z punktu widzenia opłacalności realizacji inwestycji. Zbyt wysoki poziom stawek opłat za zajęcie pasa drogowego może być istotną barierą inwestycyjną, w szczególności na terenach o niskim poziomie zaludnienia, gdzie koszty budowy, a następnie utrzymania sieci telekomunikacyjnej rozkładają się na mniejszą ilość użytkowników

końcowych. Dotychczas obowiązujące przepisy pozwalały na stosowanie rocznych stawek za zajęcie pasa drogowego na poziomie od 0,01 do 200 zł/m<sup>2</sup>. Megaustawa przewiduje obniżenie opłat za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej do poziomu 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawki opłaty za umieszczenie obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej do poziomu 20 zł za 1 m<sup>2</sup> na rok, oraz szereg innych zasad mających zracjonalizować proces udostępniania pasa drogowego.

### **To nie wstyd przyznać się do błędu**

Przy okazji uchwalenia drugiej Megaustawy, skorygowano też kilka błędów popełnionych we wcześniejszych projektach legislacyjnych. Przykładowo, ostatnia nowelizacja prawa telekomunikacyjnego, dokonywana pod hasłem realizacji rządowego programu „Paperless/Cashless Poland”, przez środowisko została dość zgodnie zakwalifikowana do kategorii „papermore”. Od 12 grudnia 2018 r., regulamin świadczenia usług telekomunikacyjnych powinien być bowiem przekazany abonentowi na trwałym nośniku w postaci odpowiadającej formie, w jakiej zawarta została umowa ... nawet jeżeli abonent przy zawarciu umowy wyraził wolę otrzymania regulaminu w innej formie. Czyli nawet w sytuacji, w której abonent zgadzał się na formę elektroniczną, ale umowa została zawarta w formie pisemnej, zmiany regulaminu musiały zostać przesłane na piśmie. Projektowane przepisy usuwają ten wymóg.

### **Prezes UKE z umowami inwestycyjnymi**

Ciekawą zmianą jest wprowadzenie możliwości, zawierania przez Prezesa UKE porozumienia zasięgowego dotyczącego realizacji inwestycji zapewniających pełny, niezakłócony zasięg usług telekomunikacyjnych świadczonych w technologiach mobilnych na danym obszarze. W roku 2017, 2 837 miejscowości w Polsce pozbawionych było dostępu do sieci ruchomych. Aż 3722 miejscowości nie miało dostępu do Internetu w technologii LTE. Po zmianach w ustawie, Prezes UKE będzie mógł zawierać umowy gwarantujące rozszerzenie dostępu oferując w zamian obniżenie opłat za prawo do korzystania z częstotliwości radiowych lub opłaty telekomunikacyjnej, co może okazać się ciekawą zachętą dla operatorów. Jeżeli wziąć po uwagę zapisy zapewniające transparentność całego procesu, można zaryzykować stwierdzenie, że jest to jedna z ciekawszych zmian wprowadzonych drugą Megaustawą.

### **Jeden krok w przód, dwa kroki w tył**

Nie ma wątpliwości, że wprowadzenie drugiej Megaustawy wprowadza szereg elementów, które wpłyną pozytywnie na proces inwestycyjny w inwestycjach telekomunikacyjnych. Najważniejsza kwestia nie została jednak rozwiązana – kwestia norm promieniowania elektromagnetycznego a próba postawienia pierwszych kroków nawiązujących do 5G padła ofiarą niezwykle emocjonalnej kampanii medialnej. Co więcej, już po uchwaleniu ustawy Rada Ministrów przyjęła treść rozporządzenia przygotowanego przez Ministerstwo Środowiska, w ramach którego instalacje radiokomunikacyjne zostały uznane jako obiekty znacznie oddziałujące na środowisko. To oznacza, że wszystkie działania, w tym nawet modernizacja, nadajników sieci komórkowej, będą musiały być poprzedzone uzyskaniem decyzji środowiskowej. Jeden krok do przodu, dwa w tył. Rozporządzenie zostało skrytykowane przez UKE (i słusznie) ale fakt, iż zostało wydane bez konsultacji z regulatorem świadczy dobitnie o tym, że cyfryzacja ma jeszcze mega drogę do przebycia, zanim trafi na listę priorytetów gospodarczych (i społecznych).

Ireneusz Piecuch - Partner Zarządzający, Kancelaria IMP