

Wysogotowo, dnia 22 czerwca 2026 r.

Open_Allies/2026/12

Fundacja Open Allies
Wysogotowo
ul. Wierzbowa 84
62-081 Przeźmierowo
kontakt@openallies.eu

Szanowny Pan
Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji
Pełnomocnik Rządu ds.
Cyberbezpieczeństwa

Dotyczy: *Konsultacje publiczne ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (UC 116)*

Szanowny Panie Premierze,

w imieniu Fundacji Open Allies (dalej: „**OA**” lub „**Fundacja**”) przedstawiam stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (dalej: „**Projekt**”).

Wyrażamy podziękowanie za otwarte podejście do uwag zgłoszonych w pierwszej turze konsultacji.

[Prekluzja dowodowa]

Fundacja bardzo pozytywnie ocenia wprowadzenie do ustaw sektorowych prekluzji dowodowej w postępowania administracyjnych. Ponownie zwracamy uwagę, że prekluzja przyczyni się do poprawy tempa prac Regulatora.

Zwracamy się jednak do Projektodawcy o urealnienie terminów prekluzji. Dotyczy to np. krótkiego terminu 7 dniowego, o którym mowa w nowym projektowanym art. 22 ust. 1a ustawy z dn. 10 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych (Dz.U.2026.562 ze zm., dalej: „Ustawa szerokopasmowa”). Może się zdarzyć, że przewidziany w Projekcie termin wypadnie na okres wakacyjny lub świąteczno-noworoczny, co bardzo utrudni realne i rzetelne zebranie wszystkich informacji niezbędnych do prowadzenia i zakończenia postępowania administracyjnego. Zwracamy się o ustalenie jednego, generalnego terminu na zajęcie stanowiska we wszystkich sprawach – 30 dni. Jest to szczególnie istotne, że przekroczenie terminu niesie za sobą poważne konsekwencje procesowe. Naszym zdaniem kwestia, czy ktoś mógł lub nie mógł przedstawić dowody w związku z np. trwającym okresem świątecznym lub feriami zimowymi nie powinny być przedmiotem rozstrzygnięć sądowych.

[Art. 2b Ustawy szerokopasmowej – Art. 8 GIA: „Milcząca zgoda”]

Fundacja z żalem odnotowuje odstąpienie Ministerstwa Cyfryzacji od działań zmierzających do faktycznego przyspieszenia inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym.

GIA uprawnia Państwa Członkowskie do realnego wpływu na przyspieszenie udzielania zezwoleń na budowę sieci VHCN. Niestety Polska rezygnuje z możliwości skoku jakościowego prowadzonych postępowań administracyjnych. Wskutek decyzji Ministra Cyfryzacji przedłużające się terminy pozostaną rzeczywistością.

W uzasadnieniu Projektu ponowione zostały uwagi o „istotnym wyłomie w krajowym modelu administracyjnego rozstrzygania spraw”. Ustawodawca unijny nieprzypadkowo wprowadził zmianę i „milcząca zgodę”, zauważając nieefektywność niektórych rozwiązań krajowych. Zresztą – milcząca zgoda nie jest nowością w polskim systemie prawnym.

Nie wchodząc w polemikę o skuteczności w Polsce środków ochrony prawnej wskazanych w art. 8 ust. 2 GIA, Minister Cyfryzacji powinien mieć na uwadze, że podstawowym kierunkiem legislacyjnym powinna być właśnie Milcząca Zgoda (por. motyw (46) GIA: *„Zasady te powinny obejmować między innymi ograniczenie obowiązku uprzedniego uzyskania pozwolenia do przypadków, w których jest to konieczne, oraz wprowadzenie zasady dorozumianego udzielenia przez właściwe organy zezwoleń po upływie określonego czasu”*).

Szkoda niewykorzystanej szansy.

Zwracamy również uwagę, że art. 8 ust. 1 GIA, bez wyłączenia, o którym mowa w art. 8 ust. 2 GIA, funkcjonuje w Polsce od kilku miesięcy (od listopada 2025 r.). W dyskursie publicznym nie pojawiły się problemy związane ze stosowaniem tego przepisu. Można zatem domniemywać, że takie nie występują. Jeżeli jednak MC zna przypadki nadużycia przedmiotowego przepisu w okresie od listopada 2025 r., zwracamy się o ich wskazanie w uzasadnieniu Projektu regulacji lub w Ocenie Skutków Regulacji.

Odnosząc się do propozycji obowiązkowej rozprawy administracyjnej, jeżeli przepis pozostanie w proponowanym brzmieniu, należy wskazać konsekwencje dla organu za niewyznaczenie rozprawy administracyjnej.

[Art. 3 ust. 8 Gigabit Infrastructure Act]

Open Allies ponownie zwraca się o wyznaczenie Prezesa UKE jako podmiotu koordynującego wniosku o udzielenie dostępu do infrastruktury technicznej będącej własnością podmiotów sektora publicznego lub przez nie kontrolowanej, zgodnie z art. 3 ust. 8 GIA. W odniesieniu do uwag z pierwszych konsultacji brak jest merytorycznego uzasadnienia odmowy wdrożenia przedmiotowych kompetencji Regulatora MC wskazało „*Aktualna struktura organizacyjna oraz dostępne zasoby nie uzasadniają dodatkowego obciążenia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*”.

Argument zaskakujący w szczególności w kontekście faktu, że Prezes UKE w pierwotnej i nadrzędnej roli jest regulatorem rynku telekomunikacyjnego. Przypominamy, że Minister Cyfryzacji oraz Prezes UKE, jako organy właściwe w ramach telekomunikacji, są obowiązane m.in. do prowadzenia polityki regulacyjnej w celu efektywnego inwestowania w dziedzinie infrastruktury, usuwania istniejących barier na rynku komunikacji elektronicznej oraz zachęcania do inwestowania w sieci o bardzo dużej przepustowości (art. 412 PKE).

Teza, że struktura organizacyjna UKE utrudnia wspieranie sektora telekomunikacyjnego prowadzi do wniosku, że Regulator nie jest w stanie wykonywać swoich podstawowych obowiązków, co przecież nie może być prawdą.

Po drugie, Prezes UKE w ostatnich latach objął inne obowiązki, niekoniecznie dotyczące telekomunikacji, a np. związane z rozstrzyganiem sporów za korzystanie z publikacji prasowych. Poza tym wśród nowych obowiązków są związane z funkcjonowaniem krajowego systemu cyberbezpieczeństwa oraz w najbliższej przyszłości, pełnienie funkcji krajowego Koordynatora ds. usług cyfrowych. Planowane jest także zobowiązanie Prezesa UKE do prowadzenia postępowań dot. uniemożliwienia dostępu do nielegalnych treści, obowiązki wynikające z ustawy wdrażającej Data Act. Można długo wymieniać: wszystkie te kompetencje związane są z rozwojem sektora cyfrowego i komunikacji elektronicznej.

Podobnie jak w przypadku Koordynatora wniosków o udzielenie dostępu do infrastruktury technicznej będącej własnością podmiotów sektora publicznego lub przez nie kontrolowanej, co tym razem byłoby z korzyścią dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Proces uzyskiwania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostępu do infrastruktury technicznej będącej własnością podmiotów sektora publicznego lub przez nie kontrolowanej jest obecnie wysoce sfragmentaryzowany i niejednorodny. Wnioski o dostęp do infrastruktury należącej do różnych jednostek – takich jak gminy, zarządcy dróg, przedsiębiorstwa komunalne czy spółki Skarbu Państwa – są rozpatrywane przez każdą z tych jednostek z osobna, w oparciu o odmienne

procedury, wewnętrzne regulaminy oraz często rozbieżne interpretacje przepisów prawa. Brak jest jednego, centralnego organu, który koordynowałby te procesy, standaryzował wymagania i pełnił funkcję punktu kontaktowego dla inwestorów.

Celem unijnego prawodawcy było stworzenie mechanizmu, który upraszcza i centralizuje kontakt inwestora z administracją publiczną. Utrzymywanie wielu odrębnych procedur, na przykład w ramach ustawy o drogach publicznych, bez poddania ich nadrzędnej koordynacji, niweczy ideę stworzenia jednego punktu informacyjnego i proceduralnego uproszczenia, które leżą u podstaw GIA.

[Art. 17 ust. 2 Ustawy szerokopasmowej – dowieszenie kabla]

Fundacja ponownie zwraca się o modyfikację art. 17 ust. 2 Ustawy szerokopasmowej w ten sposób, aby z przepisów prawa wprost wynikało, iż operator sieci był uprawniony do dowieszenia kabla w śladzie zajęтым przez inną infrastrukturę, bez ponoszenia dodatkowych opłat (np. za zajęcie pasa drogowego) oraz poszukiwania dodatkowych zgód.

Dowieszenie kabla nie jest dodatkowym wykorzystaniem nieruchomości i nie zwiększa obciążenia nieruchomości.

W momencie posadowienia na nieruchomości infrastruktury liniowej, takiej jak słupy energetyczne czy telekomunikacyjne, dochodzi do trwałego i zdefiniowanego w przestrzeni zajęcia części nieruchomości. Budowa podbudowy słupowej i przeprowadzenie pierwszego kabla konstytuują prawne i fizyczne ograniczenie prawa własności. Właściciel nieruchomości, zawierając umowę o ustanowienie służebności lub będąc stroną postępowania administracyjnego, godzi się (lub jest zobowiązany) na stałą obecność infrastruktury o określonym przebiegu i charakterze.

Tymczasem dowieszenie dodatkowego kabla (np. światłowodowego) na istniejących już słupach, w zajęтым i prawnie usankcjonowanym śladzie, nie jest nowym ograniczeniem prawa własności, lecz jedynie intensyfikacją korzystania z już istniejącego, ograniczonego prawa rzeczowego. Pierwotna budowa linii słupowej jest czynnością, która trwale zmienia stan nieruchomości i stanowi istotną ingerencję. Dowieszenie kabla jest czynnością odtwórczą, która nie zmienia fizycznego śladu infrastruktury, nie zajmuje dodatkowej powierzchni gruntu ani nie narusza w nowy sposób przestrzeni nad nieruchomością. Operator działa w granicach pasa technologicznego wyznaczonego przez istniejącą infrastrukturę.

Uznanie, że dowieszenie kabla w istniejącym śladzie wymaga uzyskania nowej zgody właściciela nieruchomości, stanowił nadregulację i tworzenie sztucznej bariery, sprzecznej z duchem i literą zarówno prawa krajowego (Megaustawa), jak i unijnego (Rozporządzenie GIA).

[Art. 18 Rezygnacja z uzgodnień z URE i UTK]

Fundacja popiera projektowane zmiany zmierzające do rezygnacji z obowiązku uzgadniania decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego oraz Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki. Obecny mechanizm stanowi przykład nadregulacji i jest jedną z najpoważniejszych barier administracyjnych, która w sposób nieuzasadniony i znaczący wydłuża kluczowe dla inwestorów postępowania dotyczące dostępu do infrastruktury technicznej.

[Art. 29 ust. 6 oraz 6c Jawność inwentaryzacji i SIDUSIS]

Jawność danych inwentaryzacyjnych, w szczególności publiczny dostęp do zagregowanej bazy danych Systemu Informacyjnego o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego (SIDUSIS), ma bezpośrednie przełożenie dla transparentności rynku, stymulowania konkurencji oraz racjonalnego planowania inwestycji infrastrukturalnych.

Zgodnie z art. 29j ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, SIDUSIS jest z definicji publiczną bazą danych, a ratio legis jego powstania opierało się na założeniu, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni otrzymają skuteczne narzędzie do identyfikacji potencjalnych obszarów inwestycyjnych i unikania nieefektywnego dublowania sieci. Obecna praktyka, w której Minister Cyfryzacji udostępnia dane wyłącznie poprzez interfejs graficzny, uniemożliwiając ich maszynowe przetwarzanie i pobranie w całości, wprost niweczy ten cel, prowadząc do paraliżu analitycznego i czyniąc system bezużytecznym dla strategicznego planowania na dużą skalę.

Taki stan rzeczy jest nie tylko sprzeczny z duchem ustawy, ale również stanowi naruszenie ustawowych obowiązków wynikających z ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która nakazuje udostępnianie danych publicznych w otwartym i maszynowo przetwarzalnym formacie, najlepiej za pośrednictwem API.

Co więcej, brak oficjalnego, otwartego dostępu do zagregowanych danych prowadzi do patologicznej sytuacji, w której na rynku komercyjnym pojawiają się podmioty oferujące te same, publiczne dane, co stwarza podejrzenie, że obecne ograniczenia techniczne wspierają nieformalny obieg informacji i naruszają zasadę równej konkurencji.

Brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla utrzymywania tej bariery, która podważa zasadę otwartości danych publicznych, wydłuża i podraża procesy inwestycyjne oraz stoi w sprzeczności z deklarowaną przez administrację polityką cyfryzacji i transparentności. Pełne otwarcie dostępu do SIDUSIS jest zatem nie tylko postulatem branży, ale koniecznością prawną i warunkiem efektywnego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

Apelujemy do MC o zapewnienie jawności danych zbieranych przez organy administracji.

[Art. 29c ust. 1 oraz 1a-1c Ustawy szerokopasmowej – termin 30 dni na przekazanie informacji o nowo wybudowanej infrastrukturze]

Duży operator infrastruktury, realizując duże projekty budowlane o skomplikowanej strukturze i wielu elementach, może mieć trudności z inwentaryzacją i przekazaniem kompletnych danych w 30 dni od zakończenia budowy.

Zwracamy się o doprecyzowanie pojęcia „zakończenia budowy” na potrzeby tego przepisu. W tym miejscu warto podkreślić, że sam fakt odbioru przez operatora wybudowanej infrastruktury nie świadczy o jej gotowości do świadczenia usług. To bowiem wymaga niejednokrotnie doposażenia urządzeń, testów przesyłu sygnału itp. Podobnych czynności technicznych, które w różnych przypadkach mogą trwać krócej lub dłużej. Stąd postulujemy, aby termin zakończenia budowy wprost korelował z gotowością sieci do świadczenia usług.

Zwracamy się o wydłużenie terminu na raportowanie do 90 dni. Często skala inwestycji właściwie niemożliwym (a na pewno nieproporcjonalnym) uczyni przygotowanie wszystkich niezbędnych informacji do wykonania obowiązku.

Zwracamy się o doprecyzowanie, że w art. 6 ust. 1 akapit 2 GIA zdanie ostatnie sformułowanie „*przed pierwszym złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia do właściwych organów*” w polskiej procedurze chodzi o „*pozwolenie na budowę*”. Jednocześnie zwracamy się o wskazanie, że w przypadku, gdy 2 miesiące przed wystąpieniem o zezwolenie nie jest jeszcze ustalony dokładny przebieg infrastruktury, informacja ta może zostać uzupełniona w późniejszym terminie.

Wnosimy również o rozstrzygnięcie w ustawie, co ma zrobić operator w sytuacji, w której plan inwestycyjny się zmienia lub nie zostanie zrealizowany.

W tym miejscu zwracamy uwagę, że przedmiotowe informacje, tj. dane, o których mowa w art. 6 ust. 1 GIA, w polskim systemie prawnym są już wprowadzone do GESUT. Apelujemy do Projektodawcy, aby ujednolicił przepisy i nie zobowiązywał przedsiębiorców do udostępniania dwa razy tych samych danych.

[Art. 30 ust. 1 Ustawy szerokopasmowej Zapewnienie telekomunikacji w budynku]

Ministerstwo Cyfryzacji proponuje, aby ograniczyć stosowanie art. 30 Ustawy szerokopasmowej, wbrew kilkunastoletniej praktyce stosowania przepisów. Wnoskujemy o niewprowadzanie do art. 30 ust. 1 Ustawy szerokopasmowej sformułowania, że przepis ten można stosować *wyłącznie* do świadczenia telekomunikacji w danym budynku.

Modyfikacja ust. 1 bardzo skomplikuje praktyczne stosowanie art. 30 Ustawy szerokopasmowej. Faktyczna budowa infrastruktury to skomplikowane zadanie, które często ucieka od jasnej możliwości rozgraniczenia stosowania art. 30 i art. 33 Ustawy szerokopasmowej.

Wprowadzenie proponowanej zmiany doprowadzi do nieuzasadnionego dualizmu postępowań administracyjnych, co stoi w bezpośredniej sprzeczności z zasadą ekonomiki procesowej.

Nowoczesne sieci światłowodowe projektowane są jako struktury ciągłe, w których ta sama infrastruktura doprowadzona do budynku pełni często podwójną rolę: abonencką (dla danej nieruchomości) oraz tranzytową (umożliwiającą zasilenie sąsiednich obiektów). Ograniczenie zakresu art. 30 ust. 1 wyłącznie do świadczenia usług w konkretnym budynku zmusi operatorów do sztucznego dzielenia jednej inwestycji i ubiegania się o odrębne tytuły prawne dla tej samej fizycznej instalacji. W przypadku braku zgody właściciela nieruchomości, przedsiębiorca telekomunikacyjny byłby zmuszony do równoległego inicjowania postępowania o dostęp przed Prezesem UKE (na podstawie art. 30) oraz postępowania o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przed właściwym starostą (w trybie art. 33 w zw. z art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Taki stan prawny wygeneruje paraliż decyzyjny, obciąży organy administracji publicznej sprzecznymi kompetencyjnie sprawami oraz drastycznie wydłuży czas realizacji inwestycji, co jawnie koliduje z nadrzędnym celem Ustawy szerokopasmowej oraz unijnego aktu w sprawie infrastruktury gigabitowej (GIA).

Proponowana nowelizacja stoi w bezpośredniej sprzeczności z celami unijnego rozporządzenia w sprawie infrastruktury gigabitowej (GIA) oraz Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej (EKŁE). Unijne ramy prawne dążą do maksymalnego uproszczenia procedur i obniżenia kosztów budowy sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN). Wprowadzenie dodatkowego, sztucznego ograniczenia pojęciowego w art. 30 ust. 1 stanowi klasyczny przykład tzw. gold-platingu, czyli tworzenia barier prawnych tam, gdzie prawo unijne nakazuje ich likwidację.

Ograniczenie to drastycznie spowolni tempo cyfryzacji kraju, uniemożliwiając realizację celów Cyfrowej Dekady Europy do 2030 r., co stawia pod znakiem zapytania spójność krajowej polityki legislacyjnej z prawodawstwem unijnym.

Nie ulega wątpliwości, że w obecnym kształcie dostęp do nieruchomości na podstawie art. 30 Ustawy szerokopasmowej ma charakter kompleksowy i nie może być sztucznie zawężany wyłącznie do granic jednego budynku, jeśli uwarunkowania techniczne wymagają przeprowadzenia infrastruktury tranzytowej do obiektów sąsiednich. Nagła zmiana tego przepisu zburzy dotychczasową, stabilną praktykę rynkową, może wywołać chaos interpretacyjny i doprowadzić do fali postępowań odwoławczych oraz odszkodowawczych, co uderzy w pewność obrotu gospodarczego i zaufanie obywateli oraz przedsiębiorców do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Aktualna propozycja narusza fundamentalną dla prawa telekomunikacyjnego zasadę neutralności technologicznej. Nowoczesne sieci światłowodowe w architekturze FTTH (Fiber to the Home) oraz sieci dosyłowe dla stacji bazowych 5G nie są projektowane w przestarzałej strukturze gwiazdистой (gdzie każdy budynek posiada niezależne, bezpośrednie połączenie z centralą). Standardem projektowym są sieci, w których

kable wielowłóknowe lub mikrokanalizacja przechodzą przez jedną nieruchomość, aby zasilić kolejne. Narzucenie ograniczenia, według którego infrastruktura w danej nieruchomości może służyć wyłącznie jednemu budynkowi, jest technicznie i ekonomicznie nieopłacalne. Prawo nie powinno wymuszać stosowania nieefektywnych i przestarzałych rozwiązań inżynierskich, które generują gigantyczne, nieuzasadnione koszty po stronie operatorów.

Z punktu widzenia ochrony prawa własności, proponowana zmiana przyniesie skutek odwrotny do zamierzonego. Jeśli operatorzy zostaną pozbawieni możliwości wykorzystania istniejącej infrastruktury w budynku A do tranzytu do budynku B, będą zmuszeni do projektowania alternatywnych, często znacznie dłuższych tras kablowych. W praktyce oznacza to konieczność dokonywania nowych przekopów, instalowania dodatkowych szaf kablowych i fizycznego ingerowania w kolejne działki sąsiednie. Zamiast jednej, zoptymalizowanej instalacji, która w minimalnym stopniu obciąża nieruchomość, właściciele będą narażeni na wielokrotne, rozproszone prace budowlane na sąsiadujących gruntach. Stoi to w sprzeczności z zasadą proporcjonalności oraz dążeniem do minimalizacji uciążliwości inwestycji liniowych dla otoczenia.

Sztuczne rozdzielenie procedur dostępowych na te realizowane przed Prezesem UKE (na podstawie art. 30) oraz te przed Starostami (na podstawie art. 33 i art. 124 u.g.n.) drastycznie zwiększy obciążenie administracji publicznej. Organy te będą zmuszone do prowadzenia równoległych, skomplikowanych postępowań dowodowych dotyczących dokładnie tej samej inwestycji i tych samych nieruchomości. Może to prowadzić do wydawania sprzecznych rozstrzygnięć (np. zgoda Prezesa UKE na dostęp do budynku i jednoczesna odmowa Starosty na przeprowadzenie tranzytu przez tę samą działkę). Taki dualizm kompetencyjny sparaliżuje procesy inwestycyjne i wygeneruje zbędne koszty po stronie budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

Mając na uwadze powyższe argumenty, zwracamy się do MC o wycofanie się z propozycji zmiany w ramach prowadzonego procesu legislacyjnego. Przedmiotowa propozycja nie jest bezwzględnie związana z wdrożeniem GIA. Ewentualne prace w przedmiotowym zakresie mogą być prowadzone w ramach zapowiadanej kolejnej nowelizacji Ustawy szerokopasmowej.

Celem GIA jest ułatwienie procesu inwestycyjnego w telekomunikacji. Tymczasem proponowana zmiana idzie w przeciwnym kierunku: utrudnienia prowadzenia inwestycji w infrastrukturę oraz podniesienia kosztów budowy.

Jednocześnie deklarujemy chęć udziału w warsztatach, na których omówione zostaną wyzwania oraz możliwe rozwiązania budowy infrastruktury telekomunikacyjnej na nieruchomości.

[Art. 30 ust. 1 pkt 2 lit b Ustawy szerokopasmowej]

OA zwraca się o wykreślenie z projektu ustawy zobowiązania do budowy „*wewnątrzbudynkowej infrastruktury technicznej przystosowanej do umieszczenia w niej lub na niej dodatkowych elementów sieci o bardzo dużej przepustowości oraz powiązanych zasobów także przez innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych*” (podkreślenie OA). Wprowadzenie przedmiotowej regulacji ogranicza operatorom telekomunikacyjnym korzystanie z uprawnień, o których mowa w art. 30 Ustawy szerokopasmowej oraz w GIA. GIA uprawnia Państwa Członkowskie do wprowadzania wymogów bardziej rygorystycznych, ale tylko wówczas, gdy „*służą promowaniu wspólnego korzystania z istniejącej infrastruktury technicznej lub umożliwiają bardziej efektywne wdrażanie nowej infrastruktury technicznej*”.

W tym przypadku jest dokładnie na odwrót.

Wprowadzenie proponowanego obowiązku wywoła na rynku telekomunikacyjnym destrukcyjny efekt tzw. kary dla pierwszego inwestora. Operator, który jako pierwszy zdecyduje się na doprowadzenie sieci do danego budynku, zostanie obciążony drastycznie wyższymi kosztami inwestycji z uwagi na konieczność przewymiarowania instalacji na potrzeby konkurencji. W efekcie racjonalni ekonomicznie przedsiębiorcy będą opóźniać swoje decyzje inwestycyjne, czekając, aż inny podmiot wybuduje infrastrukturę na własny koszt. Taki stan prawny może doprowadzić do paraliżu inwestycyjnego, drastycznego spadku liczby nowych przyłączy oraz pogłębienia zjawiska wykluczenia cyfrowego, co stoi w bezpośredniej sprzeczności z nadrzędnym celem rozporządzenia GIA, jakim jest przyspieszenie budowy sieci gigabitowych.

Propozycję Ministerstwa Cyfryzacji w tym zakresie można uznać za kolejny przykład gold-platingu w przepisach krajowych. Dlaczego MC chce utrudniać funkcjonowanie operatorom telekomunikacyjnym?

Poza tym niezrozumiałym jest, dlaczego jeden operator ma budować infrastrukturę (ponosić koszty budowy) dla innych operatorów.

[Art. 30 ust. 3a Ustawy szerokopasmowej]

Ponownie zwracamy się o wykreślenie w ust. 3a pkt 1) lit. a) fragmentu „*lub z których korzysta na podstawie innego tytułu prawnego*”. Podtrzymujemy wątpliwość wskazującą, że propozycja MC może prowadzić do (nowego) obowiązku przedsiębiorców telekomunikacyjnych do ponoszenia kosztów doprowadzenia, utrzymywania, eksploatacji, przebudowy lub remontu elementów sieci, która nie należy do nich.

MC w odniesieniu się do uwag pisze „Zwrot „*lub z których korzysta na podstawie innego tytułu prawnego*” nie dotyczy infrastruktury należącej do właściciela nieruchomości”. Niestety nie wynika to bezpośrednio z treści przepisu.

MC twierdzi, że proponowany przepis „nie kreuje po stronie właściciela nieruchomości jakichkolwiek roszczeń finansowych związanych z infrastrukturą nienależącą

do niego”. OA podziela to stanowisko, jednak praktyka może okazać się inna i wskutek inicjatywy legislacyjnej MC niektórzy przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą się mierzyć z nieuzasadnionymi roszczeniami właścicieli budynków.

Proponowana zmiana nie jest bezpośrednio związana z wdrożeniem GIA w Polsce. Zwracamy się o wykreślenie zmiany z przedmiotowego procesu legislacyjnego i warsztatowe przepracowanie propozycji MC.

[Art. 30 ust. 8 i 9 Ustawy szerokopasmowej Sankcje za niestosowanie Ustawy szerokopasmowej]

Ponownie zwracamy się o rozważenie zmiany modelu sankcji lub jego uzupełnienie. Zdaniem Fundacji rzeczywiste funkcjonowanie przepisów o obowiązku wykonania instalacji technicznej wewnątrz budynku byłoby znacznie skuteczniejsze, gdyby sankcje karne groziły nie tylko składającemu oświadczenie, lecz kara administracyjna (np. na wzór kar w art. 444 PKE) groziła inwestorowi.

W praktyce kierownik budowy nie ma informacji, czy instalacja telekomunikacyjna jest częścią składową nieruchomości. Jest to informacja prawna, którą posiada inwestor – zatem to on powinien ponosić odpowiedzialność. Kierownik budowy nie jest prawnikiem, lecz inżynierem i nie ma dostępu np. do umów związanych z inwestycją.

Sankcje o charakterze karnym (za fałszywe oświadczenia) są w praktyce inwestycyjnej mało efektywne z uwagi na konieczność wykazania winy umyślnej (zamiaru) osobie składającej oświadczenie. W złożonych strukturach kapitałowych deweloperów łatwo dochodzi do rozproszenia odpowiedzialności, co czyni te przepisy martwymi (lex imperfecta). Wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych (jak w art. 444 Prawa komunikacji elektronicznej) nakładanych bezpośrednio na Inwestora jako beneficjenta inwestycji, opiera się na odpowiedzialności obiektywnej. Dla nałożenia kary administracyjnej wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego faktu braku wymaganej instalacji w budynku. Taki model drastycznie upraszcza postępowanie dowodowe, przyspiesza egzekucję prawa i stanowi realny, ekonomiczny czynnik dyscyplinujący dla podmiotów decyzyjnych.

Stwierdzenie MC, że *„Sankcje za brak realizacji obowiązków budowlanych powinny być nakładane zgodnie z właściwością organów architektoniczno-budowlanych, a nie przez Prezesa UKE”* jest umyślnym uniknięciem rąk od realnych wyzwań, z jakimi mierzą się operatorzy telekomunikacyjni. Nie rozumiemy, dlaczego MC nie chce promować przepisów sprzyjających zapewnieniu dostępu do Internetu jak najszerszemu gronu użytkowników.

Argument, jakoby sankcje te powinny być nakładane wyłącznie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, ignoruje realia techniczne i kompetencyjne tych instytucji. Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego (PINB) są wyspecjalizowane w ocenie bezpieczeństwa konstrukcyjnego czy ogólnej zgodności z projektem budowlanym. Nie posiadają one ani kadr ani narzędzi merytorycznych do oceny, czy budynkowa instalacja telekomunikacyjna

spełnia zaawansowane wymogi techniczne (np. czy zapewnia neutralność technologiczną, odpowiednie tłumienie sygnału w światłowodach czy możliwość nielimitowanego dostępu dla wielu operatorów). Pozostawienie tych kompetencji w całości w PINB doprowadzi do tego, że odbiory budynków będą dokonywane formalnie, bez badania realnej sprawności i dostępności sieci. Jedynym organem posiadającym pełną i wyspecjalizowaną wiedzę w tym zakresie jest Prezes UKE.

Zwracamy również uwagę, że zgodnie z prawem unijnym, przepisy wdrażające dyrektywy oraz rozporządzenia (w tym GIA) muszą być wyposażone w sankcje, które są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Pozostawienie nadzoru nad budynkową infrastrukturą telekomunikacyjną wyłącznie w rękach organów budowlanych – bez udziału wyspecjalizowanego regulatora rynku (Prezesa UKE) – stoi w sprzeczności z zasadą efektywności prawa unijnego. Jeżeli celem ustawodawcy jest realne zapewnienie obywatelom dostępu do szybkiego internetu, mechanizm kontrolny musi być zintegrowany z rynkiem telekomunikacyjnym. Tylko Prezes UKE, dysponując instrumentem w postaci administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na inwestorów, jest w stanie skutecznie wymusić na rynku deweloperskim budowę infrastruktury o parametrach umożliwiających realne świadczenie usług szerokopasmowych.

[Art. 30 ust. 10 i 13 Ustawy szerokopasmowej]

MC nadal proponuje wyłączenie „*wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych*” z obowiązku wyposażenia w instalację „*telekomunikacyjną stanowiącą część składową nieruchomości, umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych*”.

W niedawnym (z dnia 10 czerwca 2026 r.) komunikacie Ministra Cyfryzacji „Strategia Cyfryzacji Państwa – kompleksowy plan transformacji cyfrowej Polski” możemy przeczytać „Do 2030 roku (...) 100% gospodarstw domowych znajdzie się w zasięgu światłowodu i sieci 5G.”¹. Wyłączenie części *wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych* z obowiązku przygotowania instalacji telekomunikacyjnej powoduje, że budowa zasięgu (często współfinansowana ze środków publicznych) po prostu nie ma sensu, gdyż w tych budynkach i tak nie będzie jak świadczyć nowoczesnych usług szerokopasmowych.

Z jednej strony Minister Cyfryzacji dąży do objęcia zasięgiem światłowodu 100% gospodarstw domowych, z drugiej, w równolegle prowadzonej regulacji, kwestionuje zasadność przygotowania infrastruktury w budynkach.

Tymczasem przygotowanie infrastruktury na etapie budowy czy remontu jest znacznie tańsze niż realizacja jej później, w ramach oddzielnego przedsięwzięcia. Infrastrukturę zwyczajnie opłaca się przygotować już podczas budowy lub remontu, bo później jej

¹ [Strategia Cyfryzacji Państwa - kompleksowy plan transformacji cyfrowej Polski - Ministerstwo Cyfryzacji - Portal Gov.pl](#)

realizacja jest wielokrotnie droższa. Kto poniesie koszty późniejszej instalacji infrastruktury?

Jednakże Minister Cyfryzacji, odpowiedzialny za rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce oraz zapewnienie każdemu obywatelowi możliwości korzystania z dostępu do Internetu, wprowadza przepisy ograniczające dostępność Internetu.

Generalną regułą w GIA jest obowiązek przygotowania wewnątrzbudynkowej infrastruktury technicznej we wszystkich budynkach. Odstępstwo od tej reguły jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku „nieproporcjonalnego obciążenia w kategoriach kosztów”. MC nie wskazało nigdzie „uzasadnionych i proporcjonalnych kryteriów” wyłączenia. Jak już pisaliśmy wyżej, przygotowanie instalacji na etapie budowy lub remontu to ułamek kosztów przygotowania podobnej instalacji w ramach oddzielnej inwestycji.

Apelujemy o rozsądne usunięcie z projektu wyłączenia dostępności Internetu w niektórych budynkach.

Ewentualnie zwracamy się, aby budynki podlegające wyłączeniu w z regulacji art. 10 ust. 1 GIA miały obowiązek przygotować infrastrukturę techniczną (np. kanalizację, mikrokanalizację) umożliwiającą późniejsze doprowadzenie światłowodu od granicy działki do budynku.

[Art. 33 ust. 2a Ustawy szerokopasmowej Opłata za zajęcie pasa drogowego w przypadku zapewnienia Internetu na nieruchomości]

Fundacja kierunkowo popiera propozycję regulacji opłat za zajęcie pasa drogowego dróg wewnętrznych.

Zwracamy się o taką modyfikację, aby opłata nie była należna w przypadku, gdy operator przygotowuje infrastrukturę na potrzeby świadczenia telekomunikacji na nieruchomości (w budynku na danej nieruchomości), do której prowadzi droga wewnętrzna. Byłby to przypadek podobny do art. 30 ust. 1aa, zgodnie z którym dostęp bezpłatny jest zapewniany również, jeżeli *„ma to służyć zapewnieniu telekomunikacji w budynku na sąsiedniej nieruchomości, której właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą jest ten sam podmiot”*.

[Art. 36g ust. 2 oraz art. 36i ust. 1 Podmiot wydający akty wykonawcze]

Ponownie zwracamy się, aby delegacja do wydania aktu wykonawczego wskazywała, jak dotychczas, ministra właściwego do spraw łączności jako właściwego do wydania rozporządzenia. Przypominamy trudności, jakie sektor telekomunikacyjny ma w rozmowach z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury. Już nawet w publicznych wypowiedziach przedstawiciele Ministra Infrastruktury wskazują, że oni zajmują się swoimi sektorami, a nie telekomunikacją.

W takiej sytuacji trudno sobie wyobrazić, aby Minister Infrastruktury zrealizował cel przedmiotowego rozporządzenia, jakim jest wyłączenie niektórych rodzajów infrastruktury technicznej lub robót budowlanych z obowiązku koordynacji.

Odstąpienie Ministra Cyfryzacji z wiodącej roli odbędzie ze szkodą dla sektora telekomunikacyjnego.

[Art. 54 Ustawy szerokopasmowej]

OA pozytywnie ocenia regulacje wprowadzane w art. 54 Ustawy szerokopasmowej. W szczególności nowy art. 54 ust. 1a ustalający termin na wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji sieci o bardzo dużej przepustowości na 30 dni może realnie przyczynić się do rozwoju nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych w Polsce.

Zwracamy się o wprowadzenie do Projektu mechanizmu egzekwującego stosowanie przedmiotowego terminu załatwiania spraw – albo przez stosowanie instytucji tzw. „milczącej zgody” albo przez wprowadzenie sankcji dla organu na wzór np. projektowanego art. 39 ust. 3b Ustawy szerokopasmowej.

[Art. 14 Projektu – Standardy technologiczne]

Zwracamy się o wyraźne wskazanie, że standardy technologiczne, o których mowa w art. 29da Ustawy szerokopasmowej oraz w art. 14 Projektu mogą być zmieniane i aktualizowane. Na taką interpretację wskazuje odniesienie się Projektodawcy do uwag („umożliwi ono sprawne dostosowywanie systemu do postępu technologicznego oraz zmian w otoczeniu prawnym,” „wejście w życie każdej kolejnej modyfikacji standardów technologicznych”). Proponowane brzmienie przepisów, w szczególności w powiązaniu z przepisem przejściowym można interpretować jako jednorazową kompetencję Prezesa UKE do ustalenia standardów technologicznych (co nie byłoby właściwe).

Podtrzymujemy również wniosek o wydłużenie terminu sektora na dostosowanie się do nowych standardów i ustalenie tego terminu na co najmniej 120 dni. Zwracamy uwagę, że Prezes UKE będzie miał 3 miesiące na przygotowanie standardów (a raczej więcej, gdyż zapewne już nad nimi pracuje). Przedsiębiorcy też powinni mieć czas na rzetelne przygotowanie się do stosowania przepisów. W naszej ocenie termin 120 dni jest optymalny.

[Art. 39 ust. 5a Ustawy o drogach publicznych Koszt przełożenia infrastruktury]

Operator hurtowy lokujący infrastrukturę w pasie drogowym ponosi ryzyko kosztów przełożenia już po upływie 4 lat (lub 3 lat dla punktów dostępu) od decyzji lokalizacyjnej.

Dla długowiecznych inwestycji w infrastrukturę pasywną (co najmniej 20–30 lat) termin 4 lat jest rażąco krótki. Postulujemy wydłużenie terminu lub powiązanie go z pełną

amortyzacją infrastruktury. Zwracamy uwagę, że w przypadku sieci zbudowanych z dofinansowaniem środków publicznych, których utrzymywanie może być nieopłacalne, konieczność poniesienia dodatkowych kosztów po upływie okresu trwałości projektu, polegających na obowiązku przełożenia infrastruktury, może prowadzić do wyłączenia tych sieci.

W praktyce może to oznaczać, że w przyszłości, na skutek prac drogowych niektóre punkty adresowe mogą zostać odcięte od internetu, wyłącznie ze względu na opór Ministerstwa Infrastruktury, który w naszej ocenie prowadzi do dedigitalizacji Polski.

[Przedłużenie terminu na wydanie rozporządzenia]

Fundacja pozytywnie ocenia przedłużenie terminu na wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 29 ust. 7 Ustawy szerokopasmowej, o którym mowa w art. 11 Projektu. Dłuższy termin prac przyczyni się do możliwości dialogu ze stroną publiczną oraz dopracowania postanowień nowego projektu rozporządzenia.

Zwracamy uwagę, na konieczność ustalenia prawidłowego *vacatio legis* projektowanego art. 11 Projektu. Jednocześnie pod rozważenie przedstawiamy możliwość wydłużenia terminu na wydanie innych rozporządzeń, o których mowa w art. 104 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo komunikacji elektronicznej.

[art. 19 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej Jeden kanał komunikacji z Regulatorem]

OA ponownie podnosi o ustalenie jednego kanału komunikacji pomiędzy Regulatorem a przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Wdrożenie Gigabit Infrastructure Act oraz konieczność stosowania jednego okienka jest doskonałą okazją do przeprowadzenia reformy.

[art. 444 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej]

OA popiera zasadę, że kary wprowadzane do Pke są fakultatywne. Rozwiązanie takie umożliwia Regulatorowi proporcjonalne podejście do ewentualnych naruszeń przepisów. Poddajemy pod rozważenie modyfikację przepisów w ten sposób, aby również nałożenie kary za naruszenie art. 182 Pke było fakultatywne.

[Opóźnienie przygotowania przepisów dotyczących ułatwień inwestycyjnych]

Fundacja z głębokim niepokojem przyjmuje fakt, iż procedowany projekt ustawy, mający na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego Rozporządzenia *Gigabit Infrastructure Act*, w rzeczywistości stanowi niewykorzystaną szansę na rozwiązanie problemu barier hamujących rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce.

Głównym celem unijnych przepisów jest ułatwienie, przyspieszenie i obniżenie kosztów budowy sieci. Tymczasem zaproponowane rozwiązania w dużej mierze to pomijają, skupiając się na minimalnym wdrożeniu przepisów, a konkretne działania upraszczające przepisy odkładają na później, bez jasno określonego terminu.

Z niedowierzaniem obserwujemy, jak inne resorty, w szczególności Ministerstwo Infrastruktury, potrafią skutecznie priorytetyzować inwestycje w nadzorowanych przez siebie sektorach, czego przykładem jest projekt ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (UD262). W uzasadnieniu tego aktu wprost wskazano na konieczność uprzywilejowania zadań z sektora transportu². Niestety, Minister Cyfryzacji nie podjął równie zdecydowanych działań, aby inwestycje telekomunikacyjne, określane przez samego Ministra Cyfryzacji jako „jeden z kluczowych sektorów odpowiedzialnych dziś za państwo”, otrzymały analogiczny, priorytetowy status. Rodzi to pytanie: czy deklaracje o strategicznym znaczeniu telekomunikacji są jedynie hasłami, które nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistych działaniach legislacyjnych? Po co Minister Cyfryzacji przygotowuje dokumenty strategiczne, takie jak Strategia Cyfryzacji? Czy te deklaracje również zostaną tylko na papierze?

Sektor telekomunikacyjny od lat oczekuje na kompleksową ustawę likwidującą bariery inwestycyjne. Ustawa ta była wielokrotnie zapowiadana przez przedstawicieli Ministerstwa Cyfryzacji. Niestety, obecny Projekt nie jest odpowiedzią na te uzasadnione postulaty. Zamiast radykalnego uproszczenia procesów, operatorzy wciąż zmagają się z tymi samymi problemami: masą drobnych, lecz w skali działalności niezwykle uciążliwych wymogów formalnych, niejednoznacznymi interpretacjami prawa, które często prowadzą do rezygnacji z planowanych inwestycji, oraz absurdalnie długimi i skomplikowanymi procedurami administracyjnymi.

Z poważaniem

Prokurent
Fundacja Open Allies

² Z uzasadnienia ustawy UD(262) przygotowanej przez Ministerstwo Infrastruktury: *Katalog priorytetowych inwestycji infrastrukturalnych ograniczony do kilku zadań z różnych gałęzi sektora transportu umożliwi priorytetyzację istotnych dla kraju przedsięwzięć w procesie ich przygotowania, jak i w urzędowych procedurach administracyjnych.*