



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn  
POWIAT BOCHENSKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień  
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramsz  
POWIAT POLKOWICKI

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski  
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki  
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski  
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Marek Pławiak  
POWIAT NOWOSĄDECKI

## KOMISJA REWIZYJNA

**PRZEWODNICZĄCY**  
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

## Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

## CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski  
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek  
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWALSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or. A. 0531/18/16

Warszawa, 28 stycznia 2016 r.

Szanowna Pani  
**Anna Streżyńska**  
Minister Cyfryzacji

Szanowna Pani Minister

w związku z prowadzonymi konsultacjami publicznymi nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw oraz projektami rozporządzeń Ministra Cyfryzacji w sprawie warunków niezbędnych do wydania decyzji o udostępnieniu kanału technologicznego przez zarządców dróg publicznych oraz opłat za udostępnianie kanałów technologicznych (pismo DP-WL.0211.9.2015), przedstawiam stanowisko Związku Powiatów Polskich do przedmiotowych projektów.

Na wstępie wskazujemy, że ZPP ma zasadnicze wątpliwości w zakresie aksjologii stanowiącej podstawę przedsięwzięcia, będącego przedmiotem nowych regulacji. Rozumiejac w pełni rolę i korzyści płynące z dostępu do szerokopasmowego Internetu oraz konieczność stosowania prawa unijnego z Polsce, należy stwierdzić, że proponowane przez projektodawców rozwiązania są w wielu przypadkach całkowicie nieuzasadnione. Przedłożone projekty należy bowiem analizować po uprzednim zapoznaniu się z oczekiwaniami UE w zakresie zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu oraz rozważeniu słuszności prowadzenia sieci światłowodowych na obszarach, na których nie jest to opłacalne. Należy bowiem pamiętać, że finansowanie tego przedsięwzięcia odbywa się ze środków publicznych, a zatem powinno być ono szczególnie przemyślane i bezsprzecznie uzasadnione.

Należy wskazać, że projektodawcy nie wykazali jakie są rzeczywiste, wymierne korzyści dla społeczeństwa wynikające z realizacji sieci, nie przytoczono żadnych wyliczeń i analiz. W informacji na temat przedsięwzięcia wskazano jedynie ogólne stwierdzenia o *korzyściach dla obywateli, przedsiębiorców czy administracji*. Także w uzasadnieniach oraz ocenach skutków regulacji do przedłożonych projektów aktów prawnych nie znalazły się żadne konkretne dane, które wskazywałyby jasno i jednoznacznie na rzeczywisty pozytywny wpływ realizacji sieci światłowodowej na interes obywateli. W ocenie ZPP ogólne tezy o spodziewanych, hipotetycznych korzyściach nie mogą stanowić uzasadnienia dla wprowadzania rozwiązań, jakie proponują projektodawcy w opiniowanych projektach.

Po drugie, przepisy prawa unijnego dotyczące zapewniania dostępu obywateli do szybkiego Internetu nie zakładają konieczności prowadzenia światłowodu do każdego niemalże gospodarstwa domowego.

To rozwiązanie zostało przyjęte, a następnie wdrożone przez stronę polską. Nie wskazano przy tym przyczyn, dla których wybrano model

realizacji zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu w oparciu o bardzo kosztowną technologię światłowodową, zamiast np. o technologię bezprzewodową.

W świetle powyższego, po przeanalizowaniu treści przedłożonych projektów wraz z uzasadnieniami oraz ocenami skutków regulacji, niniejszym wskazujemy, co następuje.

### **I. Uwagi ogólne.**

Związek Powiatów Polskich dostrzega dobrodziejstwa wynikające z dostępu do szerokopasmowego Internetu, niemniej jako organizacja reprezentująca interesy jednostek samorządu terytorialnego nie możemy ocenić pozytywnie projektów, które urągają zasadom prawidłowej legislacji oraz naruszają art. 167 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Co więcej, przedłożone projekty zawierają rozwiązania, które w istotny sposób uszczuplą budżety samorządów (w tym budżety zaplanowane na rok 2016), a w konsekwencji zmuszą jednostki samorządu terytorialnego do współfinansowania realizacji sieci szerokopasmowych ze środków własnych.

Powyższe tezy znajdują odzwierciedlenie w ocenie skutków regulacji projektów. Projektodawcy jednoznacznie wskazują, że skutkiem wejścia w życie wyżej wymienionych aktów prawnych będzie znaczny wzrost ilości obowiązków po stronie zarządców dróg, jednostek samorządu terytorialnego oraz starostów. Ponadto, jak wskazano w OSR, wdrożenie proponowanych zmian dotyczących naliczania i pobierania opłat należnych JST niewątpliwie będzie miało negatywny wpływ na sektor finansów JST. Zdziwienie budzi brak podjęcia przez autorów projektu jakiegokolwiek próby oszacowania kosztów jakie poniosą samorządy w związku z obowiązywaniem ustawy w zaprezentowanym kształcie. Projektodawcy ograniczyli się do zdawkowego stwierdzenia, że wysokość kosztów, jakie poniosą samorządy „nie jest możliwa do określenia”. Nie obliczono zatem ujemnych skutków finansowych związanych m.in. ze zniesieniem opłat za zajęcie pasa drogowego w stosunku do linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych oraz innych urządzeń umieszczanych w kanale technologicznym, z poszerzeniem zakresu obowiązków starostów w zakresie koordynacji robót budowlanych (wraz z nałożeniem na starostę całkowicie nowych zadań), ze zmniejszeniem wpływów z tytułu opłat za udostępnienie materiałów geodezyjnych dla przygotowania i realizacji inwestycji dot. infrastruktury telekomunikacyjnej.

Wbrew stanowisku projektodawców, wysokość tych kosztów (a przynajmniej części z nich) jest możliwa do oszacowania w oparciu m.in. o informacje z lat ubiegłych. W tym kontekście, na uwagę zasługuje brak konsekwencji projektodawców w określaniu skutków regulacji. Z jednej strony wysokość kosztów samorządów zakwalifikowano jako niemożliwą do określenia, z drugiej zaś strony w treści uzasadnień i ocen skutków regulacji zarówno projektu ustawy, jak i projektów rozporządzeń, wielokrotnie wskazano na posiadanie przez projektodawców danych pozwalających na dokonanie koniecznych obliczeń w zakresie skutków finansowych po stronie JST.

W związku z powyższym informujemy, że w przypadku przeforsowania projektu ustawy w zaproponowanym brzmieniu, powiaty podejmą wszelkie kroki prawne zmierzające do uzyskania odpowiednich środków finansowych na realizację nowych zadań.

### **II. Uwagi szczegółowe.**

Poniżej prezentujemy uwagi szczegółowe do projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, w wersji skierowanej do konsultacji społecznych z dnia 18 stycznia 2016 roku, z oznaczeniem jednostek redakcyjnych. Uwagi do projektów aktów wykonawczych zostaną omówione przy regulacjach ustawowych, których dotyczą.

**Art. 27 ust. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Wskazanie niejednoznacznych, ocennych warunków wydania decyzji w sprawie dostępu do infrastruktury i sieci telekomunikacyjnej przedsiębiorcom

telekomunikacyjnym może w przyszłości rodzić problemy w zakresie jednolitej interpretacji przywołanych w tym przepisie kryteriów.

**Art. 29c ust. 3 – 9 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Projekt nakłada na starostę oraz zarządcę drogi nowe obowiązki w zakresie przekazywania Prezesowi UKE posiadanych w postaci elektronicznej informacji z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, które nie znajdują się w centralnym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz aktualizacji wskazanych danych bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację tych obowiązków.

**Art. 29c ust. 12-13 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Przewidziano w nim nałożenie na starostę i zarządcę drogi obowiązku nieodpłatnego udostępniania informacji o infrastrukturze technicznej przedsiębiorcom telekomunikacyjnym bez wskazania źródła finansowania tych obowiązków. Oznacza to, że starosta będzie zmuszony do samodzielnego zapewnienia środków na ten cel. Warto zaznaczyć, że proponowane rozwiązanie stanowi niezasadne „przerzucenie” kosztów udostępniania informacji z podmiotu prywatnego (konkretnego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego) na samorząd.

**Art. 30 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Przy nakładaniu na właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia dostępu do nieruchomości, w zakresie zdefiniowania możliwości/sposobów dostępu do nieruchomości wprowadzono katalog otwarty („polegający w szczególności na”). Należy zauważyć, że przepis ten stanowi o ograniczeniu m.in. konstytucyjnego prawa własności nieruchomości, a zatem powody i warunki tego ograniczenia powinny być bezsprzeczne i określone jednoznacznie. Wskazanie sposobów udostępniania nieruchomości w formie katalogu otwartego może prowadzić do nadużywania tego uprawnienia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

**Art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Wskazane kryterium jest nieobiektywne, nieweryfikowalne i zależne wyłącznie od uznania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, co w przyszłości będzie rodziło uzasadnione rozbieżności w interpretacji omawianego przepisu. Proponowana regulacja stanowi o nałożeniu na właściciela nieruchomości obowiązku zapewnienia przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostępu do nieruchomości polegającego na umożliwieniu wykonania instalacji telekomunikacyjnej budynku, jeżeli istniejąca instalacja „nie odpowiada zapotrzebowaniu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego”. Zatem podmiotem wyłącznie właściwym do decydowania o zasadności dostępu do nieruchomości (ograniczeniu prawa własności właściciela nieruchomości) będzie przedsiębiorca telekomunikacyjny.

Podobne zastrzeżenia należy zgłosić do art. 30 ust. 1a ustawy. W zamyśle projektodawców przepis ten miał rozwiązać wątpliwości interpretacyjne i doprecyzować rozumienie art. 30 ust. 1 pkt 3b. W rezultacie kolejny raz powołano się na kryteria ocenne, które będą rozumiane przez każdego czytającego i stosującego ten przepis w odmienny sposób. Nie wskazano jakie warunki dostępu mają być uznane za „dyskryminujące”, „rażąco wygórowane” lub uniemożliwiające przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu „oferowanie użytkownikom końcowym konkurencyjnych warunków świadczenia usług, w tym cenowych i jakościowych”. Omawiany zapis w zaproponowanej formie może prowadzić do nieporozumień oraz celowych nadużyć ze strony przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

**Art. 30 ust. 1b o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Przepis budzi wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami Prawa budowlanego i obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa na terenie budowy (m.in. art. 22 Prawa budowlanego).

**Art. 30 ust. 8 o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.** Po pierwsze, należy rozważyć wyłączenie spod działania tego przepisu zabytków. Po drugie wątpliwości budzi przyjęta w projekcie definicja generalnego remontu (cyt. istotne zmiany całej znacznej części infrastruktury technicznej), co w konsekwencji wprowadzi element uznaniowości przy wydawaniu pozwoleń na budowę lub wydawania sprzeciwów do zgłoszenia. Po trzecie, przyjęty próg kosztów wykonania instalacji na poziomie 20% kosztów generalnego remontu budynku jest zbyt wysoki. Oznacza on bowiem, że podmiot wykonujący remont będzie zobowiązany do przewidzenia kosztów remontu generalnego

w wysokości 120%, co w przypadku budynków użyteczności publicznej oraz innych budynków pozostających w zasobach jednostek samorządu terytorialnego (np. mieszkań socjalnych) których remonty są finansowane ze środków publicznych, stanowi bardzo dużą część. Powołany przepis będzie miał również negatywne finansowe konsekwencje dla zwykłych obywateli (np. właściciele mieszkań w ramach wspólnoty mieszkaniowej), którzy będą zobowiązani do sfinansowania infrastruktury telekomunikacyjnej. W OSR w ogóle nie odniesiono się do tej kwestii, wskazując jedynie na pozytywne skutki wejścia w życie ustawy dla gospodarstw domowych.

**Art. 36d ust. 1 i 3 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.**

Po pierwsze należy zauważyć, że przepis nakłada na starostę szereg całkowicie nowych obowiązków bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację.

Po wtóre, starosta ma wydawać „decyzję w sprawie koordynacji robót”, jednak w projekcie brakuje wskazania co ma być przedmiotem tej decyzji. Nie wiadomo czy starosta będzie wydawał zgodę, opiniował, czy może zatwierdzał koordynację. Niezależnie od braku określenia przedmiotu decyzji, dodatkowe zastrzeżenia budzi katalog kryteriów, jakimi winien kierować się starosta przy jej wydawaniu. Podstawowe zarzuty to:

- zaproponowane kryteria są nieostre, niejednoznaczne („konieczność zapewnienia warunków koordynacji robót budowlanych niedyskryminacyjnych, sprawiedliwych, rozsądnych i proporcjonalnych do celu, jakiemu koordynacja robót ma służyć”), co będzie budziło wątpliwości interpretacyjne oraz
- katalog kryteriów ma charakter otwarty (starosta bierze pod uwagę „w szczególności”), co stwarza nieograniczone wręcz możliwości dla zaskarżania decyzji starosty z uwagi na zastosowanie/brak zastosowania któregokolwiek z kryteriów.

**Art. 36d ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.**

Uwaga redakcyjna. Brakuje ustępu 2.

**Art. 36f ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.**

Powołany zapis nakłada na starostów całkowicie nowe zadanie – rozstrzygnię sporów pomiędzy przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a operatorem sieci, bez wskazania źródła finansowania.

**Art. 36f ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.**

Po raz kolejny projektodawcy uzależnili wydanie decyzji przez starostę od nieostrych, ocennych kryteriów. W naszej ocenie niezbędne jest dokładne wskazanie, jakimi przesłankami ma się kierować starosta przy rozstrzyganiu sporów. Wskazane w omawianym zapisie „obiektywne, przejrzyste, niedyskryminujące i proporcjonalne” kryteria mogą być rozumiane na wiele różnych sposobów, co więcej, stosowanie pojęć pozostawiających duży „luz interpretacyjny” może prowadzić do celowego zniekształcania ich rozumienia przez dany podmiot dla obrony własnego interesu. Powstałe rozbieżności interpretacyjne będą prowadziły do zaskarżania decyzji starostów przez nieusatysfakcjonowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych lub operatorów sieci.

**Art. 39 ust. 3b ustawy o drogach publicznych.**

Skrócenie terminu dla zarządcy drogi do wydania decyzji zezwalającej na lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam z 65 dni do 30 dni oznacza wzrost kosztów obsługi zadania po stronie starostów (co przyznali projektodawcy w uzasadnieniu projektu). Pracownik, który dotychczas wydawał decyzję w 65 dni, w nowym stanie prawnym wskutek skrócenia terminu będzie musiał zwiększyć swoje wysiłki ponad dwukrotnie, by załatwić tę samą sprawę. Projektodawcy nie oszacowali ani kosztów związanych ze zwiększoną pracochłonnością ani nie wskazali źródeł, z których te koszty mają zostać sfinansowane. W uzasadnieniu projektu zawarto lakoniczne stwierdzenie, że termin 30 - dniowy „nie będzie stanowił zbyt dużego obciążenia dla zarządców dróg”, jednak nie wskazano ani poziomu owego obciążenia, ani sposobu gradacji, ani danych, które stanowiły podstawę wyliczeń i oszacowania obciążenia.

**Art. 39 ust. 3f ustawy o drogach publicznych.** Przedmiotowy przepis nakłada na zarządców dróg nowe obowiązki polegające na przeniesieniu decyzji na rzecz innego

podmiotu. Oznacza to kolejne zwiększenie zakresu obowiązków starosty, bez zapewnienia finansowania.

**Art. 39 ust. 5 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.** Przedmiotowa zmiana jest w ocenie ZPP całkowicie nieuzasadniona. Projektodawcy proponują powrót do brzmienia art. 39 ust. 5 sprzed wejścia w życie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z dnia 7 maja 2010 roku. U podstaw opracowania i uchwalenia ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, a zwłaszcza wprowadzonej tą ustawą zmiany w ustawie o drogach publicznych leżało stworzenie otoczenia regulacyjnego sprzyjającego inwestycjom telekomunikacyjnym, zwłaszcza światłowodowym. Jedną ze zmian mających usprawnić budowę światłowodów było obciążenie właściciela urządzenia lub obiektu kosztami przełożenia urządzenia lub obiektu w razie budowy, przebudowy lub remontu drogi wymagających przełożenia urządzenia lub obiektu. Trudno zatem zrozumieć pomysł projektodawców, by powrócić do rozwiązania sprzed wejścia w życie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych podczas gdy idee przypisywane projektodawcom są tożsame z uzasadnieniem projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (nie zdezaktualizowały się).

**Art. 39 ust. 6a ustawy o drogach publicznych.** Wprowadzenie obowiązku oszacowania kosztów budowy kanału technologicznego, będące pozornie niewielką zmianą, w rzeczywistości wiąże się z obowiązkiem dokonania przez starostów dokładnej wyceny kosztów budowy (co generuje dodatkowe koszty i prace nie ujęte przez projektodawców w ocenie skutków regulacji). Nieprawidłowe określenie kosztów budowy kanału technologicznego niesie bowiem ze sobą doniosłe skutki określone w nowym art. 39 ust. 6b, polegające na ograniczeniu zwrotu kosztów wybudowania kanału technologicznego do kwoty określonej w informacji, o której mowa w ust. 6a. Niefrasobliwe, niedokładne określenie (ujęte w projekcie jako „oszacowanie”) kosztów budowy kanału może narazić budżet samorządu na straty.

**Art. 39 ust. 7 i nast. ustawy o drogach publicznych.** Powołane zapisy wprowadzają nową zasadę, by kanały technologiczne były udostępniane w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez zarządcę drogi, a opłata za to udostępnienie ma być obliczana w oparciu o stawki zawarte w rozporządzeniu ministra właściwego ds. cyfryzacji. Z uwagi na charakter regulowanej materii, przedmiotową zmianę należy rozpatrywać łącznie z projektem rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie warunków niezbędnych do wydania decyzji o udostępnianiu kanału technologicznego przez zarządców dróg publicznych oraz opłat za udostępnienie kanałów technologicznych. Rozwiązanie zaproponowane w ww. projektach jest trudne do zaakceptowania z kilku powodów.

Po pierwsze, wprowadzając nowe zasady ograniczono swobodę stron w kształtowaniu warunków i opłat za udostępnienie kanału technologicznego, w tym narzucono sposób naliczenia opłaty za udostępnienie kanału w oparciu o stawki określone w rozporządzeniu ministra właściwego ds. cyfryzacji. W ocenie ZPP nie ma żadnych podstaw do wprowadzania tej zmiany. Aktualne rozwiązanie uzależniające ustalenie warunków udostępnienia od woli stron oraz ustalające wysokość opłaty na poziomie kosztów budowy i utrzymania kanału zabezpiecza sprawiedliwie zarówno interes samorządów, jak i podmiotów realizujących przedsięwzięcia z wykorzystaniem kanałów technologicznych. W związku z powyższym, niezrozumiałe z punktu widzenia finansów JST jest wprowadzenie zmian pozwalających na „możliwość obniżania opłat za udostępnianie kanału poniżej poziomu kosztów budowy i utrzymania kanału” (cyt. uzasadnienie do projektu rozporządzenia). Należy pamiętać, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni prowadzą działalność komercyjną, która ma im przysporzyć określonych korzyści finansowych. Nie ma zatem uzasadnienia wprowadzania możliwości ustalania opłat za udostępnienie kanału na poziomie niższym niż koszty jego budowy i utrzymania.

Po drugie, proponując ww. zmiany, projektodawcy nie ujawnili żadnych danych świadczących o nieprawidłowym funkcjonowaniu obecnie obowiązującego systemu udostępniania kanałów. Jedynym zarzutem skierowanym pod adresem zarządców dróg jest stwierdzenie, że „koszty udostępniania kanałów technologicznych były niekiedy zawyżane”.

Jednocześnie nie udostępniono ani analiz pozwalających na obiektywną ocenę kosztów udostępniania kanału, ani danych o średniej wysokości opłaty za udostępnienie kanału. Nie poinformowano również jaki procent zarządców dróg i w jakich przypadkach w ocenie projektodawców zawyżał koszty udostępniania kanałów technologicznych. Postępowanie resortu jest tym bardziej niezrozumiałe, że w uzasadnieniu rozporządzenia stwierdzono wprost: „ustalenie wysokości stawek opłat za udostępnienie kanałów technologicznych oparto na danych historycznych, pozyskanych od zarządców dróg publicznych”, co oznacza, że takie dane istnieją i zostały przez ministerstwo dogłębnie przeanalizowane. Wskazaniem byłoby zatem przytoczenie tych informacji w uzasadnieniu, czy to projektu ustawy, czy rozporządzenia. Tym bardziej konsternację budzi stwierdzenie zawarte w ocenie skutków regulacji rozporządzenia, że „zaproponowana regulacja nie spowoduje wzrostu wydatków budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a wręcz przeciwnie”. Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, jeśli projekt ma powodować jakiegokolwiek skutki dla sektora finansów publicznych, należy je wskazać precyzyjnie w ocenie skutków regulacji.

Po trzecie, opiniowany projekt ustawy przewiduje wyłączenie stosowania przepisów dot. obowiązku uiszczania opłat za zajęcia pasa drogowego w stosunku do linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych oraz innych urządzeń umieszczanych w kanale technologicznym. Takie rozwiązanie spowoduje kolejne, istotne ubytki w finansach samorządów. Podobnie jak w przypadku wszystkich innych zmian zaproponowanych w opiniowanych projektach, również tych kosztów nie wyliczono i nie przewidziano źródeł pokrycia strat poniesionych przez JST.

Po czwarte, w art. 39 ust. 7k pkt 2 zawierającym delegację ustawową do wydania rozporządzenia wskazano, że minister właściwy do spraw cyfryzacji określi wysokość stawek za zajęcie kanału technologicznego „z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej”. Jest to warunek niezrozumiały, wymagający doprecyzowania zwłaszcza w kontekście stworzenia możliwości dla ustalania opłat za udostępnienie kanału technologicznego poniżej kosztów budowy i utrzymania.

Po piąte, projektowane zmiany mają wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Oznacza to, że uszczupleniu ulegną już zaplanowane i przyjęte budżety samorządów na rok 2016. W naszej opinii jest to absolutnie niedopuszczalne i nieodpowiedzialne podejście do kwestii funkcjonowania JST. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że projektodawcy działają w całkowitym oderwaniu od realiów samorządowych, bez świadomości zakresu zadań nałożonych na JST oraz bez znajomości podstawowych zasad planowania budżetu. Przyjęcie tak krótkiego *vacatio legis* oraz brak wskazania źródeł pokrycia strat wynikających z wdrożenia ustawy, zmusi samorządy do poszukiwania oszczędności w innych sektorach ich działalności, a w skrajnych przypadkach doprowadzi do zadłużania się samorządów.

**Art. 40e ustawy o drogach publicznych.** Przepis przewiduje nałożenie na zarządców dróg dodatkowych obowiązków polegających na przeniesieniu decyzji na rzecz innego podmiotu, bez wskazania źródeł finansowania.

**Projektowana zmiana art. 28b ust. 3 i nast. ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.** Proponowany przepis zmienia zasady koordynacji robót przez starostę. Zwiększa zakres czynności, do jakich jest zobligowany, bez wyceny czasochłonności, pracochłonności i innych kosztów oraz zapewnienia środków.

**Projektowana zmiana art. 28ba ust. 2 i nast. ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.** Przepis nakłada na starostę kolejne obowiązki związane z naradami koordynacyjnymi. Nie zapewniono środków na realizację.

**Projektowana zmiana art. 28ba ust. 3 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.** Proponowany przepis nakłada na starostę jako podmiot organizujący narady koordynacyjne dodatkowe obowiązki bez zapewnienia źródeł finansowania. Ponadto, obliuguje starostę do zorganizowania i sfinansowania dodatkowej narady dedykowanej rozpoznaniu zastrzeżeń. W tym przypadku również nie dokonano szacunków w zakresie kosztów ponoszonych przez starostę i nie wskazano środków, z których te koszty miałyby zostać pokryte.

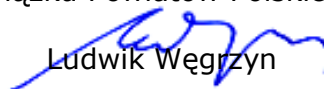
**Projektowana zmiana art. 40a ust. 2 pkt 5 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.** Projektodawcy zaproponowali wprowadzenie nowej kategorii zwolnienia z opłaty za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Niewątpliwie wejście w życie tego przepisu narazi na uszczuplenie finanse organu prowadzącego. Ponownie nie wyliczono kosztów związanych z wdrożeniem nowego zwolnienia, nie zapewniono środków na pokrycie strat.

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że rozwiązania zaproponowane przez Ministerstwo Cyfryzacji mają za zadanie wyłącznie wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych realizujących budowę sieci światłowodowych. Nieprawidłowo wyważono proporcje pomiędzy obroną interesu samorządów i obywateli a interesem prywatnych przedsiębiorców. Potwierdzają to projektodawcy w uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji załączonymi do projektu przyznając m.in. że jedyną grupą podmiotów, które poniosą koszty wejścia w życie nowych przepisów, a jednocześnie nie odniosą z tego tytułu żadnych korzyści będą jednostki samorządu terytorialnego. Przydając nowych obowiązków starostom, zarządom dróg oraz JST nie wyliczono jakie będzie to oznaczało koszty dla tych podmiotów, ile pracy i czasu będą musiały poświęcić, by odpowiedzialnie podejść do realizacji zadań i sprostać wymogom znowelizowanej ustawy. Nie zadano sobie trudu, by zastanowić się nad rekompensatą za istotne uszczuplenie budżetów samorządowych zaistniałe wskutek zniesienia pewnych kategorii opłat. Bardzo precyzyjnie jednak wyliczono nakłady pracy Prezesa UKE (wskazano również źródła finansowania), określono też jakie oszczędności poniosą operatorzy sieci w związku z wdrożeniem nowych rozwiązań, precyzyjnie wyliczono w jakim stopniu poszczególne rozwiązania zmniejszą ryzyko ponoszone przez inwestorów (OSR do ustawy).

Na zakończenie przypominamy deklarację Pani Premier Beaty Szydło skierowaną do przedstawicieli samorządów na pierwszym posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w nowej kadencji, że jej rząd będzie zawsze *cedował zadania*, wyposażając samorzady w odpowiednie środki finansowe. Wskazała, że bardzo często w pracach finansowych podkreślane jest to, że kolejne zadania są cedowane na samorząd bez zabezpieczenia finansowego, co tak naprawdę powoduje nie tylko problemy organizacyjne, ale też finansowe. *Na pewno ta zła praktyka nie powinna mieć dłużej miejsca* – zakończyła Prezes Rady Ministrów.

Z poważaniem

Prezesa Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

  
Ludwik Węgrzyn

Do wiadomości:

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego:

- Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych;
- Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska;
- Zespół ds. Społeczeństwa Informacyjnego.