



Narodowy Plan Szerokopasmowy i plany wdrożenia 5G w Polsce

2018-12-11

26.11.2018

Narodowy Plan Szerokopasmowy i plany wdrożenia 5G w Polsce.

16 października 2018 roku zakończyły się ogłoszone przez Ministerstwo Cyfryzacji konsultacje zaktualizowanego Narodowego Planu Szerokopasmowego (NPS) [link](#).

Dokument ten stanowi źródło proinwestycyjnych działań państwa i samorządów, ukierunkowanych na zapewnienie społeczeństwu i gospodarce uniwersalnego, równego i niezawodnego dostępu do usług łączności elektronicznej o najwyższych parametrach. Rząd zaplanował rozwój powszechnego dostępu do szerokopasmowego internetu oraz nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności dotyczące upowszechniania się usług dostępu do Internetu o przepustowościach przekraczających 100 Mb/s (a w niedalekiej przyszłości 1 Gb/s) oraz wdrożenia sieci mobilnych 5 generacji (5G).

źródło: www.gov.pl/web/cyfryzacja

Planuje się, że Narodowy Plan Szerokopasmowy będzie rządowym programem rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W związku z jej wymogami, w dokumencie przedstawiono diagnozę stanu obecnego infrastruktury szerokopasmowej w Polsce, określono potrzeby inwestycyjne w zakresie osiągnięcia wyznaczonych celów i zaproponowano katalog działań zmierzających do pobudzenia kluczowych dla osiągnięcia tych celów czynników, jakimi są podaż i popyt na usługi dostępu do internetu o bardzo wysokich przepustowościach.

Cele, które zostały przedstawione z zaktualizowanym Narodowym Planie Szerokopasmowy dotyczą głównie planów:

- powszechnego dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s do roku 2020, zaś o przepustowości co najmniej 100 Mb/s (z możliwością zwiększenia do 1 Gb/s) do roku 2025;
- korzystania z usług dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s przez co najmniej 50% gospodarstw domowych do roku 2020;
- dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 1 Gb/s dla głównych miejsc stanowiących siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego do roku 2025;
- w pełni rozwiniętej łączności 5G w co najmniej 1 głównym mieście do roku 2020, zaś na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych i głównych miastach do roku 2025.

W dokumencie opisano również bariery, jakie, zdaniem rządu należy usunąć przy wdrażaniu sieci mobilnej 5G:

- **Bariery związane z wysokością norm PEM.** „Jednym z najistotniejszych, problemów dla rozwoju sieci radiowych jest obowiązujący w Polsce bardzo niski dopuszczalny poziom PEM.”



Propozycja zmiany w NPS: „W celu likwidacji opisanej bariery wprowadzić trzeba zmiany do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dn. 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobu sprawdzania dotrzymania tych poziomów, poprzez ich dostosowanie do Zaleceń Rady 1999/519/EC z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia narażenia ludności na pola elektromagnetyczne (od 0 Hz do 300 GHz). Zmiana Rozporządzenia powinna objąć również swym zakresem metodykę wyznaczania poziomu PEM w szczególności poprzez badanie średniodobowego poziomu emisji. Takie podejście jest uzasadnione celami dla których wprowadza się dopuszczalne poziomy norm PEM. Mają one zabezpieczać obywateli przed skutkami związanymi z długotrwałym przebywaniem w zasięgu działania takiego pola Stąd też, badaniu powinien podlegać średniodobowy poziom PEM.”.

- **Bariera związana z definicją „miejsc dostępnych dla ludności”.** „Przepis ten ma kluczowe znaczenie dla lokalizowania stacji bazowych oraz kwalifikowania instalacji radiokomunikacyjnych w zakresie ich oddziaływania na środowisko. Obowiązujące przepisy prawa nie przesądzają jednoznacznie, czy przy ustalaniu „miejsc dostępnych dla ludności” należy opierać się wyłącznie na istniejącym stanie zagospodarowania i zabudowy nieruchomości, czy też konieczne jest uwzględnienie planowanego, czy nawet tylko hipotetycznego stanu możliwego zagospodarowania i zabudowy w granicach przeznaczenia nieruchomości (np. określonej w planie miejscowym lub warunkach zabudowy).”

Propozycja zmiany w NPS: „W związku z wyżej opisanymi rozbieżnościami, należy dokonać modyfikacji art. 124 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska w taki sposób, by z przepisu wynikało, iż dokonanie oceny dostępności danego miejsca dla ludności odbywało się według faktycznego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.”.

- **Barierę związaną z uzyskiwaniem decyzji środowiskowych.** „Zgodnie z art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o ocenach oddziaływania na środowisko konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla:
 - przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
 - przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. (...)

Na gruncie stosowania powyższych przepisów powstały dwa istotne problemy. Po pierwsze, ze względu na stanowiska organizacji społecznych oraz innych, niż inwestor, stron postępowań, częstą praktyką jest żądanie uzyskania przez inwestora „potwierdzenia” od organu ochrony środowiska, że planowana instalacja nie jest przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko, co następuje poprzez wszczęcie normalnego postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Ponadto ustalając, czy dane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko należy mieć na względzie, że moc promieniowania izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub



zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna (§2 ust. 1 oraz §3 ust.1 Rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). W toku postępowań pojawiają się żądania dokonywania obliczeń skumulowanych oddziaływań. Konsekwencją braku precyzyjnych przepisów dotyczących kwalifikacji środowiskowej inwestycji polegających na budowie infrastruktury telekomunikacyjnej jest przede wszystkim niejednorodne orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących realizacji inwestycji telekomunikacyjnych, co skutkuje opóźnieniami w ich realizacji, zwiększeniem kosztów ich wykonania lub niemożliwością ich zrealizowania. Powyższa bariera ma więc charakter bariery egzekucyjnej.”

Propozycja zmiany w NPS: „W związku z niejednorodną praktyką organów oraz zróżnicowanym orzecznictwem sądów, niezbędne jest dokonanie zmian w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U z 2017 poz. 1332) poprzez wprowadzenie regulacji przewidującej dołączanie do zgłoszenia budowy lub zgłoszenia wykonywania robót budowlanych odpowiedniego oświadczenia uprawnionego projektanta, 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 2017 r., poz. 1405 ze zm.) wraz z planem sytuacyjnym przedstawiającym graficzny rozkład pól elektromagnetycznych z projektowanej instalacji.”

- **Bariery związane z uzyskiwaniem pozwoleń na budowę.** „Obecnie brak w przepisach prawa budowlanego definicji pojęć „instalacji radiokomunikacyjnej”, „antenowej konstrukcji wsporczej” oraz „szafy telekomunikacyjnej”. Brak powyższych definicji znacząco utrudnia interpretację zakresu zwolnień z obowiązku uzyskania pozwoleń na budowę przewidzianych w art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy Prawo budowlane. W orzecznictwie stacja bazowa telefonii komórkowej często kwalifikowana jest jako samodzielny obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane. Powyższy pogląd bazuje na definicji telekomunikacyjnego obiektu budowlanego, zawartej w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864 ze zm.). Zgodnie z tą definicją przez telekomunikacyjne obiekty budowlane należy rozumieć linię kablową podziemną, linię kablową nadziemną, kanalizację kablową, kontenery telekomunikacyjne, szafy kablowe oraz wolno stojące konstrukcje wsporcze anten i urządzeń radiowych, w tym wolno stojące maszty antenowe i wolno stojące wieże antenowe. Spowodowało to wytworzenie się linii orzeczniczej, według której instalacja stacji bazowej telefonii komórkowej wymaga pozwolenia na budowę”.

Propozycja zmiany w NPS: „W związku z powyższym niezbędne jest wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane odpowiednich definicji takich pojęć jak antenowa konstrukcja wsporcza czy instalacja radiokomunikacyjna. Powinno zlikwidować to barierę wynikającą z niejednorodnego stosowania przepisów i ułatwić zarówno przedsiębiorcom, jak i organom właściwą kwalifikację danego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Dodatkowo, wyeliminowanie powyższej bariery powinno pomóc



wyeliminować negatywne konsekwencje związane z wszczynanymi przez nadzór budowlany postępowaniami, których wynikiem jest nakaz rozbiórki danej instalacji.”

- ***Bariery związane z lokalizacją stacji bazowych na terenach parków oraz uzdrowisk.***

„Przywołana powyżej ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych zakazują budowy stacji bazowych w strefie uzdrowiskowej „A” tj. strefie dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 65%, a w przypadku strefy uzdrowiskowej „B” tj. strefy dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 50%, obejmując obszar przyległy do strefy „A” i stanowiący jej otoczenie, zakazuje budowy urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.), oddziałujących na strefę „A” ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych — charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych — dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, 785 i 898).”.

Propozycja zmiany w NPS: „W związku z powyższym wymagane jest wprowadzenie zmian mających na celu umożliwienie instalacji infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz obszarach uzdrowiskowych”.

- ***Bariery związane z rozpoczęciem eksploatacji stacji bazowej po wykonaniu certyfikowanych pomiarów.***

„Zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska. Co istotne, art. 152 ust. 4 ww. ustawy przewiduje, że do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji.”

Propozycja zmiany w NPS: „W celu usunięcia ww. bariery niezbędne jest wprowadzenie rozwiązania, które umożliwiłoby rozpoczęcie eksploatacji instalacji przed upływem terminu 30 dni na złożenie sprzeciwu przez organ ochrony środowiska (np. w skutek wydania przez organ ochrony środowiska przed upływem tego terminu zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu) lub w inny sposób upraszczałoby obowiązującą aktualnie procedurę zgłoszeniową.”.

- ***Bariery dotyczące wykorzystania infrastruktury komunalnej, ulicznej itp. w celu zainstalowania urządzeń radiowych małej mocy i doprowadzenia linii transmisyjnej.***

„Przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych przewiduje obowiązek



operatorów sieci, do których zalicza się również jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej. Pod tym pojęciem kryje się każdy element infrastruktury lub sieci, który może służyć do umieszczenia w nim lub na nim elementów infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej, nie stając się jednocześnie aktywnym elementem tej sieci telekomunikacyjnej, taki jak rurociągi, kanalizacja, maszty, kanały, ko-mory, studzienki, szafki, budynki i wejścia do budynków, instalacje antenowe, wieże i słupy, z wyłączeniem kabli, w tym włókien światłowodowych, elementów sieci wykorzystywanych do zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz kanałów technologicznych. Praktycznym problemem jest to, że wymienione elementy infrastruktury często pozostają w dyspozycji różnych podmiotów (w tym różnych spółek komunalnych), co wymaga dla jednej inwestycji negocjacji z wieloma instytucjami. Brak jest również świadomości i ujednoliconego podejścia do wykonywania opisanego wyżej ustawowego obowiązku. Powyższe jest szczególnie istotne w kontekście wdrożenia sieci 5G, która będzie wymagać instalowania również dużej liczby urządzeń małej mocy umieszczonych na ulicach, przystankach, chodnikach itp. W tym zakresie wykorzystanie infrastruktury miejskiej, takiej jak słupy, lampy, wiaty przystankowe byłoby dobrym i mało inwazyjnym rozwiązaniem, pozwalającym również na zaoszczędzenie znacznych kwot.

Propozycja zmiany w NPS: „Projektowany europejski kodeks łączności elektronicznej ma na celu m.in. uproszczenie warunków dostępu do lokalnej sieci radiowej, aby zaspokoić rosnący popyt na połączenia, a także warunki wdrażania i dostarczania dostępu do mobilnych usług szerokopasmowych (nadajniki o małej mocy) w celu zmniejszenia kosztów wdrażania bardzo gęstych sieci. Projektowany art. 56 przewiduje:

1. Właściwe organy umożliwiają wdrożenie, podłączenie i eksploatację nierzucających się w oczy punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu w ramach systemu ogólnych zezwoleń i nie ograniczają nadmiernie ich wdrożenia, podłączenia lub eksploatacji poprzez wydawanie indywidualnych pozwoleń w zakresie planowania przestrzennego lub w jakikolwiek inny sposób, jeżeli tylko takie zastosowanie jest zgodne ze środkami wykonawczymi przyjętymi na podstawie ust. 2. Takie punkty dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu nie podlegają żadnym opłatom przekraczającym wysokość opłaty administracyjnej, która może się wiązać z udzieleniem ogólnego zezwolenia zgodnie z art. 16.

Przepisy niniejszego ustępu pozostają bez uszczerbku dla systemu zezwoleń dotyczących widma radiowego wykorzystywanego na potrzeby eksploatacji punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu.

2. W celu zapewnienia jednolitego wdrożenia systemu ogólnych zezwoleń w zakresie wdrażania, podłączania i eksploatacji punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu Ko-misja może – w drodze aktu wykonawczego – określić właściwości techniczne dotyczące konstrukcji, wdrożenia i eksploatacji punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu, które muszą przynajmniej być zgodne z wymogami dyrektywy 2013/35/UE 96 i uwzględniać progi określone w zaleceniu Rady 1999/519/WE 97. Komisja określa te właściwości techniczne poprzez odniesienie do maksymalnych parametrów w zakresie wielkości, mocy i właściwości elektromagnetycznych, jak również oddziaływania na krajobraz wdrożonych punktów dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu.



Spełnienie ustalonych parametrów musi gwarantować, że punkty dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu nie będą rzucać się w oczy w przypadku ich eksploatacji w różnych warunkach lokalnych.

Właściwości techniczne określone po to, by przy wdrażaniu, podłączaniu i eksploatacji punktu dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu można było zastosować przepisy ust. 1, pozostają bez uszczerbku dla zasadniczych wymagań określonych w dyrektywie 2014/53/UE 98.”

Poprzez wdrożenie powyższej regulacji opisana bariera zostanie w istotnym stopniu zniwelowana.”.

Należy śledzić proces wprowadzania zmian w proponowanych powyżej przepisach prawnych. Ważne jest, aby przy rozwoju NPS zabezpieczono również ocenę wpływu nowej technologii na mieszkańców i środowisko.

Z punktu widzenia mieszkańców, ważne jest, by proporcje zmian przepisów prawa dotyczące budowy i rozbudowy stacji bazowych telefonii komórkowej (SBTK), zarówno w standardach 2G, 3G, 4G i nowej generacji 5G:

- *nie umożliwiały inwestorom uniknięcia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę oraz opłat legalizacyjnych i kar z tytułu nielegalnego użytkowania SBTK;*
- *nie umożliwiały przejęcia kontroli nad sposobem ograniczenia prawa własności do nieruchomości, co do której inwestor nie posiada tytułu prawnego;*
- *nie wykluczały z procesu decyzyjnego w sprawie budowy stacji bazowych telefonii komórkowej mieszkańców i organów samorządowych.*