SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.15.2022

Druk nr 2686
Warszawa, 7 października 2022 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 50. posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. uchwałę

- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych**.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 6 października 2022 r.

w sprawie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 15 września 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U Z A S A D N I E N I E

Na posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i postanowił o jej odrzuceniu.

Jak wynika z załączonej do uzasadnienia projektu ustawy Oceny Skutków Regulacji, „projekt skierowano do rozpatrzenia przez SKRM */Stały Komitet Rady Ministrów/* na podstawie § 61 ust. 5 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów"[1)]. Stały Komitet Rady Ministrów rozpatrzył projekt ustawy, pomimo niespełnienia przez niego wymagań w zakresie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, określonych w § 58 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

W związku z tym, że adresatami rozwiązań dodawanych do systemu prawnego rozpatrzoną ustawą będą m.in. przedsiębiorcy telekomunikacyjni i jednostki samorządu terytorialnego (nakłada się na te podmioty nowy obowiązek przekazywania i aktualizowania w SIDUSIS informacji o punktach adresowych, w których jest możliwe świadczenie usług transmisji danych zapewniających stacjonarny szerokopasmowy dostęp do Internetu albo o punktach adresowych, w których planowana jest taka możliwość), biorąc pod uwagę, że przeprowadzenie konsultacji publicznych i opiniowania w prawidłowy sposób jest jednym z warunków tworzenia dobrego prawa (funkcjonalnego, skutecznego, akceptowanego przez adresatów[2)], spójnego i stabilnego), odpowiadającego standardom demokratycznego państwa prawnego, a także uwzględniając obowiązujące normy, określające formalne reguły postępowania prawodawczego, w ocenie Senatu wątpliwości budzi tryb, w jakim rozpatrzona ustawa doszła do skutku. Cel ustawy i problem, który ma ona rozwiązać, nie uzasadniają zastosowania ekstraordynaryjnego trybu przy opracowywaniu projektu ustawy i rezygnacji *de facto* w odniesieniu do niego z konsultacji publicznych i opiniowania.[3)]

---

1) Przepis ten przewiduje, że za zgodą Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów Komitet może rozpatrzyć projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań określonych w § 58 lub § 60 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

2) Przez akceptację rozumie się nie tyle zgodę na określone normy postępowania, ale gotowość ich przestrzegania.

3) Warto przypomnieć, że w przypadku projektu nowelizowanej ustawy konsultacje objęły: Konfederację Pracodawców Polskich, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan", Business Centre Club, Federację Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji, NSZZ „Solidarność", Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Krajową Izbę Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji, Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji, Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej, Stowarzyszenie Elektryków Polskich, Stowarzyszenie Inżynierów Telekomunikacji, Związek Miast Polskich, Unię Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek

Trzeba mieć świadomość, że odstąpienie od konsultacji publicznych i opiniowania może być oceniane jako naruszenie trybu postępowania prawotwórczego, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii określonego podmiotu o akcie prawnym albo prawo podmiotu do wyrażania takiej opinii wynikają z przepisów powszechnie obowiązujących (zob. np. art. 4 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, czy też art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej). Wprawdzie obowiązek szeroko rozumianych konsultacji nie wynika *expressis verbis* z Konstytucji, niemniej przyjmuje się, że konsultacje i opiniowanie stanowią część procesu prawotwórczego. Jeżeli ustawodawca przewidział udział innego podmiotu w procesie dochodzenia aktu do skutku, to dochowanie trybu określonego w przepisach prawa w procesie legislacyjnym oznacza obowiązek przeprowadzenia konsultacji lub opiniowania dotyczących projektu ustawy (z udziałem np. jednostek samorządu terytorialnego, czy też organizacji gospodarczych, zawodowych lub społecznych). Samo udostępnienie projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny może być uznane za niewystarczające. Przeprowadzenie konsultacji i opiniowania obejmuje bowiem nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie ustawy, ale także „dyskusję" o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próbę ich ujednolicania, swego rodzaju „negocjacje" z współuczestnikiem procesu prawodawczego, a wszystko to w celu podjęcia optymalnej decyzji prawotwórczej.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że prawodawca jest obowiązany do zachowania trybu uchwalania ustaw określonego w przepisach prawa (w Konstytucji, ustawach i regulaminach). Zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do ustaw rozciąga się nie tylko na badanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, lecz także dochowanie trybu ich uchwalania (art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91 i wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98). Trzeba mieć przy tym na uwadze, że zarzuty proceduralne badane są przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny dojdzie do wniosku, że przepis został uchwalony z naruszeniem

---

Gmin Wiejskich, Związek Województw RP, Samorządową Komisję Drogownictwa Miejskiego, Konwent Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich, Krajową Radę Zarządców Dróg Powiatowych, Polski Kongres Drogowy oraz Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Drogownictwa, Krajową Radę Sądownictwa, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Krajową Radę Izby Architektów, Polską Izbę Inżynierów Budownictwa i Krajową Izbę Urbanistów.

trybu określonego w Konstytucji i ustawach, staje się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności i nie ma podstaw, by orzekać o merytorycznych treściach w nim zawartych (wyrok z 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

W ocenie Senatu nieprzeprowadzenie konsultacji publicznych i opiniowania uniemożliwiło wypracowanie takich rozwiązań, które mogłyby być uznane za prawidłowe z merytorycznego punktu widzenia (funkcjonalnych, skutecznych, akceptowanych przez adresatów). Swoje uwagi w tym zakresie podczas prac nad ustawą przedstawili przedstawiciele partnerów społecznych (reprezentanci adresatów), w szczególności Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji. Nie kwestionując samej idei utworzenia Systemu Informacyjnego o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego, należy zdaniem Senatu ponownie rozważyć zaproponowane rozwiązania i dokonać takich ich modyfikacji, aby odpowiadały one oczekiwaniom zarówno Rządu, jak i strony społecznej. Polem do wypracowania rozwiązań powinny być konsultacje publiczne i opiniowanie. Należy je przeprowadzić w odpowiedni sposób, z zachowaniem dedykowanej procedury oraz według właściwej metodologii, z uwzględnieniem wytycznych do przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, określonych na podstawie § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz wytycznych w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, określonych na podstawie § 36 ust. 1 tej uchwały.