

Podsumowanie wyników konsultacji założeń wdrożenia Aktu o usługach cyfrowych w Polsce

Konsultacje założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw wdrażającej Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Akt o usługach cyfrowych, dalej DSA) były prowadzone od 5 do 19 stycznia 2024 r. Komunikat w sprawie prowadzonych konsultacji został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Cyfryzacji w zakładce aktualności. Zainteresowani mogli przesyłać swoje stanowiska drogą mailową na skrzynkę: sekretariat.dpis@cyfra.gov.pl

Wkłady w ramach konsultacji zgłosiły 34 podmioty. Większość z nich przesłano bezpośrednio na podaną skrzynkę mailową. Część stanowisk została wysłana za pośrednictwem ePUAP. W ramach przesłanych wkładów można wskazać następujące grupy interesariuszy:

- 13 izb gospodarczych - Związek Pracodawców Branży Internetowej IAB Polska (IAB), Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (KIGEiT), Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT), Polskie Stowarzyszenie Marketingu SMB (SMB), Stowarzyszenie Producentów i Dystrybutorów Oprogramowania Rozrywkowego (SPIDOR), Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP), Amerykańska Izba Handlowa w Polsce (AmCham), Izba Gospodarki Elektronicznej (e-Izba), Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej (KIKE), Konfederacja Lewiatan (Lewiatan), Związek Cyfrowa Polska, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej (PIKE), Federacja Przedsiębiorców Polskich (FPP),
- 6 organizacji pozarządowych/fundacji - Fundacja Open Allies, Fundacja Instrat, Fundacja Panoptykon, Fundacja Startup Poland, Wikimedia Europe, Fundacja Forum Konsumentów (FFK),
- 7 organizacji prawno-autorskich - Stowarzyszenie Dziennikarzy i Wydawców Repropol, Stowarzyszenie Sygnał, Izba Wydawców Prasy, Stowarzyszenie Autorów ZAiKS (ZAiKS), Związek Autorów i Producentów Audiowizualnych (ZAPA), Związek Polskich Autorów i Kompozytorów ZAKR, Stowarzyszenie Kreatywna Polska (SKP),
- 3 regulatorów – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK),
- 2 kancelarie prawne - Kancelaria IT, WKB Lawyers,
- 1 reprezentant uczelni – Uniwersytet Jagielloński (UJ),
- 1 podmiot publiczny - CSIRT-NASK,
- 1 firma - Google Polska (Google).

Część wkładów zawierała ocenę całości proponowanych w założeniach rozwiązań, inne odnosiły się do poszczególnych obszarów wskazanych w założeniach lub zawierały dodatkowe postulaty czy obserwacje. Starając się wskazać główne trendy w przesłanych stanowiskach należy wymienić podkreślany wstępny i ogólny charakter zgłaszanych uwag. Jest to całkowicie zrozumiałe ze względu na fakt, że konsultowane są założenia, a nie konkretne przepisy ustawy wdrażającej. Poniżej scharakteryzowano główne stanowiska, które pojawiły się w konsultacjach, w podziale na obszary sygnalizowane w założeniach.

1. Uwagi dotyczące całości proponowanych w założeniach rozwiązań

- W konsultacjach wiele podmiotów wyraziło poparcie dla, wskazanego w założeniach, wdrożenia tylko niezbędnych elementów rozporządzenia. Takie stanowisko wyraziły PIIT, Google, ZPP, Lewiatan, Izba Gospodarki Elektronicznej czy SPIDOR. Podkreślano, że maksymalna harmonizacja przepisów pozwoli na rozwój prawdziwie jednolitego rynku

cyfrowego UE. Z drugiej strony jednak w szczegółowej części stanowisk pojawiły się także postulaty dopracowania procedur kontrolno-nadzorczych.

- Uczestnicy konsultacji poparli założenie, że ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną (uśude) jest właściwym aktem, w ramach którego powinna zostać wdrożona część (podlegających transpozycji) przepisów Aktu o usługach cyfrowych (m.in. KIGEiT, Lewiatan, ZAPA). Pojawił się postulat, by nowelizacja uśude obejmowała także przegląd siatki pojęciowej, aby uniknąć jakichkolwiek niespójności między tą ustawą a DSA.
- W kilku stanowiskach wskazano, że w przypadku nakazów o charakterze transgranicznym kluczowe znaczenie ma weryfikacja, czy nakaz zawiera wszystkie elementy przewidziane w DSA, ale przede wszystkim, czy został wydany przez organ uprawniony w danym państwie członkowskim, innym niż Polska (KIGEiT, PIIT, Lewiatan).
- Izby gospodarcze (KIGEiT, PIIT, Lewiatan) podkreśliły, że zadania Prezesa UKE wykraczające ponad kwestie związane z telekomunikacją nie mogą być finansowane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w postaci opłaty telekomunikacyjnej czy też innych opłat ponoszonych przez te podmioty. Dlatego dla wykonywania zadań wynikających z DSA powinny zostać określone odrębne źródła finansowania. Zdaniem izb niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której obciążenia po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych rosłyby w związku z realizacją przez Prezesa UKE działań niezwiązanych z działalnością telekomunikacyjną.
- Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi wskazały na konieczność zapewnienia spójności między wdrożeniem DSA a przyszłą (jak zaznaczyły OZZ, pilną) implementacją do Prawa Autorskiego przepisów dyrektywy 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE (m.in. ZAKR, ZAIKS, ZAPA).
- Kilka podmiotów sugerowało w konsultacjach powołanie krajowego organu opiniodawczo-doradczego działającego przy Koordynatorze (IAB Polska, Panoptykon, WKB lawyers, Fundacja Forum Konsumentów, Fundacja INSTRAT, Wikimedia Europe).

2. Organy właściwe i koordynator do spraw cyfrowych

- W wielu stanowiskach wyrażono poparcie dla wyznaczenia Prezesa UKE jako Koordynatora ds. usług cyfrowych (KIGEiT, ZPP, PIKE, PIIT, Lewiatan, Fundacja Open Allies, PIKE, AmCham, CSIRT NASK). W tym aspekcie pojawiły się wskazania, że rozszerzenie zakresu kompetencji regulatora ds. telekomunikacji to trend także w innych państwach, lub też argumentacja, że przyznanie nowych uprawnień jest naturalnym kierunkiem rozwoju kompetencji UKE.
- Pojawił się postulat (m.in. UKE, UOKiK i KRRiT) rozszerzenia listy organów właściwych o KRRiT i/lub UODO ze względu na zakres tematyczny DSA. Dotyka on bowiem merytorycznie zakresu spraw, którymi zajmują się ci regulatorzy.
- Powszechne było podkreślanie, że koordynator, jak i organ właściwy powinni dysponować odpowiednimi zasobami, aby sprostać stawianym im wymaganiom w nadzorze nad przepisami rozporządzenia. Takie potrzeby wzmocnienia kadrowego i finansowego zgłaszały także UKE i UOKiK, wskazywane w założeniach ustawy jako organy właściwe, które otrzymają nowe zadania wynikające z rozporządzenia.
- Jednym z kluczowych zagadnień, na które wskazywano w przesłanych wkładach jest precyzyjne i jasne zdefiniowanie zadań regulatorów UKE i UOKiK, aby ściśle i skutecznie współpracowały ze sobą podczas wykonywania swoich zadań oraz w celu uniknięcia sporów kompetencyjnych, które mogą destabilizująco wpływać na cały system. W tym kontekście

pojawiły się także postulaty ustanowienia reguł dotyczących rozstrzygania sporów kompetencyjnych.

- Ze względu na obawy o spójność nadzoru i zapobieganie ewentualnym sporom kompetencyjnym, część podmiotów zaproponowała skoncentrowanie kompetencji dotyczących problematyki DSA i innych aktów prawnych dotyczących handlu elektronicznego w jednym organie nadzorczym. Stworzenie takiego organu już teraz bądź docelowo sugerowały m.in. Izba Gospodarki Elektronicznej, Stowarzyszenie Sygnał, Startup Poland, Panoptykon i Kancelaria IT. Pojawiły się propozycje, by taką funkcję pełnił Prezes UKE.

3. Certyfikacja podmiotów do spraw pozasądowego rozstrzygania sporów

- W kilku stanowiskach zasugerowano rozważenie możliwości realizacji celów w drodze samoregulacji przy wykorzystaniu najlepszych doświadczeń z polskiego rynku, gdzie funkcjonują skuteczne i cieszące się zaufaniem mechanizmy rozstrzygania sporów (KIGEiT, PIIT, IAB, Sygnał).
- Fundacja Panoptykon zaproponowała natomiast rozważenie finansowego wsparcia państwa dla tworzenia pozasądowych organów np. przez organizacje non-profit. Alternatywą byłoby powołanie tego pozasądowego organu rozstrzygania sporów przy koordynatorze ds. usług cyfrowych w oparciu o dobre praktyki istniejące w obszarze systemów pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

4. Przyznawanie statusu zaufanego podmiotu sygnalizującego

- Część podmiotów wskazała na istniejące organizacje gotowe do podjęcia się roli podmiotów sygnalizujących w różnych obszarach (m.in. organizacje pozarządowe, stowarzyszenia).
- PIIT poparła przypisanie poszczególnych podmiotów sygnalizujących do określonych obszarów nielegalnych treści (np. treści pornograficzne z udziałem nieletnich, treści terrorystyczne, treści naruszające prawo autorskie etc.).
- IAB zaproponowało dodanie w ustawie wdrażającej dodatkowych przepisów proceduralnych dotyczących postępowania w przedmiocie uzyskania statusu zaufanego podmiotu sygnalizującego (IAB). Z propozycją takiego doprecyzowania w ustawie nie zgodził się ZPP.

5. Zweryfikowany badacz

- Kilka organizacji zaproponowało dodanie odpowiedniego przepisu, aby dane udostępniane tzw. zweryfikowanym badaczom podlegały przetwarzaniu przy zachowaniu należytych zasad bezpieczeństwa (IAB Polska, ZPP).
- Szereg podmiotów zasugerowało wskazanie w ustawie, aby przed przyznaniem uprawnień zweryfikowanego badacza polski koordynator ds. usług cyfrowych miał możliwość zasięgnięcia opinii swoich odpowiedników w innych państwach Unii Europejskiej. Ponadto, zaproponowano umożliwienie wymiany informacji z takimi organami, jak Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO) - IAB Polska, ZPP, Lewiatan, AmCham, Związek Cyfrowa Polska.

6. Zasady prowadzenia postępowania w sprawach naruszenia obowiązków wynikających z Rozporządzenia

- W stanowiskach poparto wskazywany w założeniach kierunek, tj. określenia jednolitej procedury kontrolnej, niezależnie od tego, który organ właściwy (UKE lub UOKiK) prowadziłby postępowanie (KIGEiT, PIIT, IAB Polska, Lewiatan, WKB Lawyers).

- Sygnalizowano też, że w poddanych pod konsultacje założeniach brakuje precyzyjnej informacji, czy postępowanie odwoławcze będzie dokonywane w trybie sądowo-administracyjnym (KIGEiT, PIIT, Lewiatan).
- Pojawiły się wskazania UKE dotyczące potrzeby jaśniejszego rozróżnienia między postępowaniem kontrolnym a postępowaniem wyjaśniającym (które jawi się jako dublujące czynności z postępowania kontrolnego). Sugerowano też, by po zakończeniu kontroli organ przeprowadzający kontrolę, w przypadku stwierdzenia naruszeń, miał również możliwość wydawania zaleceń pokontrolnych.
- ZPP, AmCham, Startup Poland, Izba Gospodarki Elektronicznej, Związek Cyfrowa Polska rekomendują, aby podstawy do wszczęcia postępowania obejmowały wyłącznie niedociągnięcia w implementacji systemowych rozwiązań przewidzianych przez DSA, a nie pojedyncze kwestie merytoryczne.

7. Odpowiedzialność cywilna i postępowania przed sądami w przypadku dochodzenia odszkodowania z tytułu naruszenia przepisów Rozporządzenia

- Pojawiły się sceptyczne głosy wobec powierzenia Prezesowi UKE – jako koordynatorowi ds. usług cyfrowych – prawa wytaczania powództwa na rzecz odbiorcy usługi z tytułu naruszenia przepisów rozporządzenia, za jego zgodą, a także wstępowania, za zgodą powoda, do postępowania w każdym jego stadium (UKE, WKB lawyers).

8. Skarga na dostawców usług pośrednich

- Sugerowano, że w zakresie skarg na dostawców usług pośrednich należy rozstrzygnąć, czy organ ma zawsze obowiązek odpowiadania i wszczynania procedury na podstawie każdej skargi. Może to spowodować paraliż organu i doprowadzić do nadużyć. Rekomendacja swobody uznania organu w tym zakresie i wszczynanie postępowań wyłącznie z urzędu (Lewiatan, Izba Gospodarki Elektronicznej).

9. Europejska współpraca administracyjna

- W tym zakresie Fundacja Panoptykon wskazywała, że w dalszych pracach należy bardziej kompleksowo uwzględnić zadania koordynatora związane ze współpracą międzynarodową i odpowiednio dostosować zasoby tego organu również do specyfiki tego obszaru i związanego z nim obciążenia.

10. Kary pieniężne

- Wskazano (IAB Polska, Lewiatan, Izba Gospodarki Elektronicznej), że konieczne jest wyjaśnienie, jak rozumieć należy pojęcie „obrotu” na potrzeby wyliczania kary za naruszenia przepisów DSA. W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 106 ust. 3 wskazano bowiem, co składa się na „obrót”, natomiast w prawie telekomunikacyjnym ustawodawca posługuje się pojęciem przychodu i w związku z tym stosuje się ogólne przepisy dotyczące obliczania przychodu dla celów podatku dochodowego. Pojęcia te powinny być rozumiane tożsamo w obu postępowaniach prowadzonych przez „właściwe organy”.

Powyżej wymienione zostały jedynie niektóre ze zgłoszeń, które pojawiły się w konsultacjach. Wszystkie stanowiska zostały opublikowane na stronie Ministerstwa Cyfryzacji i są przedmiotem analiz pod kątem opracowania przepisów ustawy wdrażającej rozporządzenia Akt o usługach cyfrowych do polskiego porządku prawnego. O dalszych krokach w tej sprawie będziemy informowali za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa. Dziękujemy podmiotom, które wzięły udział w konsultacjach i zapraszamy do wspierania nas w dalszych pracach.