

Warszawa, 12 kwietnia 2024 r.

Pan  
Krzysztof Gawkowski  
Wicepremier  
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Premierze,

w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji publicznych opublikowane 18 marca 2024 r. na stronie Ministerstwa Cyfryzacji pragnę przekazać stanowisko Fundacji Instrat w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (uśude) 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; AUC; Rozporządzenie).

Z uznaniem patrzymy na budowanie przez Ministerstwo Cyfryzacji kultury współpracy z trzecim sektorem oraz włączanie organizacji pozarządowych w poszczególne etapy wdrażania Aktu o Usługach Cyfrowych w Polsce. Wierzymy, że otwarty dialog i angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces tworzenia krajowych ram dla AUC są kluczowe dla zapewnienia reprezentacji różnorodnych interesów oraz legitymizacji działań w obszarze implementacji i egzekwowania przepisów Rozporządzenia. Jako organizacja od lat przyglądająca się praktykom platform cyfrowych i aktywnie działająca na rzecz praw człowieka w sieci, dostrzegamy potencjał nowej regulacji nazywanej przez niektórych "konstytucją internetu". Jednak podczas analizy udostępnionego przez Ministerstwo projektu ustawy wdrażającej unijne rozporządzenie zidentyfikowaliśmy kwestie, które naszym zdaniem, mogą wymagać ponownego przyjrzenia się im. Z tego względu, pozwalamy sobie przesłać Ministerstwu nasze uwagi do projektu uśude.

## **1. OGRANICZONE ŚRODKI FINANSOWE NA WDRAŻANIE I EGZEKWOWANIE AUC**

W stanowisku przesłanym Ministerstwu w konsultacjach publicznych ogłoszonych w styczniu br. staraliśmy się podkreślić, jak ważne jest wyposażenie podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie i egzekwowanie przepisów AUC w odpowiednie środki techniczne, osobowe i finansowe. Mając na uwadze przewidziany w Rozporządzeniu zakres obowiązków

koordynatora do spraw usług cyfrowych (Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej) i właściwych organów (Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), instytucje te powinny posiadać wysokie kompetencje w obszarach takich, jak analiza danych, prawo nowych technologii, projektowanie doświadczenia użytkownika (UX), reklama cyfrowa, badania i rozwój technologii. Tymczasem mamy wątpliwości co do tego, czy aktualnie wyznaczone podmioty dysponują wyżej wskazanymi kompetencjami i zasobami. Z tym większym niepokojem przyjęliśmy więc informację o tym, że w bieżącym roku UKE otrzyma na stworzenie nowej komórki do koordynowania spraw cyfrowych jedynie 570 tys. zł, a UOKiK 190 tys. zł. W naszej opinii kwoty te mogą być niewystarczające, aby uformować w urzędach nowe oddziały i dodatkowo zatrudnić 20 pracowników (zgodnie z projektem uśude: 15 w UKE i 5 w UOKiK) posiadających specjalistyczną wiedzę. Z [deklaracji](#) wiceministra cyfryzacji wynikało, iż na wdrożenie AUC rząd planuje przeznaczyć aż 4 mln zł. Zaproponowane w obecnym kształcie ustawy kwoty na pierwszy rok funkcjonowania AUC są więc dużym zaskoczeniem i rodzą obawy o to, czy nowa “konstytucja internetu” będzie odpowiednio egzekwowana. Tym bardziej rekomendujemy więc ustanowienie ścisłej współpracy między UKE i UOKiK a jednostkami mającymi doświadczenie w analizie danych i zjawisk zachodzących w przestrzeni cyfrowej (o czym pisaliśmy w poprzednim stanowisku z dnia 19 stycznia 2024 r.). Dostrzegamy tutaj rolę NASK bądź COI jako ośrodków wspierających KUC swoją ekspertyzą (na wzór francuskiej instytucji PEReN specjalizującej się w ekonomii danych i sprawach dot. platform, która wspierać będzie proces nadzorowania gigantów technologicznych w ramach AUC). Wierzymy, że tego typu partnerstwa działać będą na rzecz lepszego i bardziej wszechstronnego rozumienia regulacji, a także pozwolą budować potencjał organów powołanych na gruncie AUC.

## **2. WĄTPLIWOŚCI W ZAKRESIE KOMPETENCJI URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW (UOKIK)**

Prezes UOKiK został wskazany w uśude jako organ właściwy w zakresie spraw, o których mowa w rozdziale III sekcji 4 Rozporządzenia 2022/2065 oraz „innych spraw” dotyczących ochrony konsumenta określonych w AUC (tj. do spraw dotyczących dostawców platform internetowych umożliwiających konsumentom zawieranie z przedsiębiorcami umów zawieranych na odległość). W projekcie uśude znalazło się jednak niewiele ponad odniesienie się do AUC, a zadania UOKiK nie zostały szczegółowo sprecyzowane, co naszym zdaniem może prowadzić do niejasności w zakresie podziału kompetencji pomiędzy UOKiK a UKE. Taki stan rzeczy wydaje się sprzeczny z założeniami samego Rozporządzenia, które wskazuje, że

---

„w przypadku gdy państwo członkowskie oprócz koordynatora ds. usług cyfrowych wyznaczy co najmniej jeden właściwy organ, wówczas państwo to zapewnia, aby odpowiednie zadania tych organów i koordynatora ds. usług cyfrowych były jasno zdefiniowane oraz aby te organy i koordynator ściśle i skutecznie współpracowali ze sobą podczas wykonywania swoich zadań” (art. 49 ust. 2 AUC). Tym samym, uzasadnione wydają się obawy o to, że zbyt ogólne ujęcie obowiązków UOKiK w ustawie może rodzić spory pomiędzy wspomnianymi instytucjami oraz prowadzić do niepewności zarówno po stronie tychże organów, jak i samych obywateli czy organizacji społeczeństwa obywatelskiego (np. w związku z rozpatrywaniem skarg; art. 53 Rozporządzenia).

Co więcej, z brakiem jasnego zdefiniowania zakresu obowiązków UOKiK wiąże się ryzyko nadmiernego angażowania UOKiK w sprawy związane z nadzorowaniem AUC. Zgodnie z art. 1 ust. 1 AUC celem Rozporządzenia jest m.in. skuteczna ochrona praw podstawowych zapisanych w Karcie, w tym także zasada ochrony konsumentów. Zapis uśude odnoszący się dość ogólnie do “innych spraw” dot. ochrony konsumentów można więc interpretować bardzo szeroko i aplikować do większości przepisów Rozporządzenia. To natomiast prowadziłoby do znacznego przeciążenia UOKiK, co przy założeniu bardzo ograniczonych środków finansowych przyznanych temu urzędowi w ramach AUC, byłoby wysoce niepożądane.

### **3. OGRANICZONE ZAANGAŻOWANIE URZĘDU OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH (UODO)**

W wielu państwach członkowskich (m.in. w Hiszpanii, Portugalii, Holandii, Niemczech, Francji) organy odpowiedzialne za kwestie związane z ochroną danych osobowych zostały wybrane jako jedne z “organów właściwych” odpowiedzialnych za nadzorowanie dostawców usług pośrednich i egzekwowanie przestrzegania przepisów Rozporządzenia. Takie rozwiązanie wydaje się trafne, biorąc pod uwagę, jak istotne są kwestie prywatności danych osobowych na platformach oraz jak często prawo do ich ochrony jest naruszane w przestrzeni cyfrowej. W samym Rozporządzeniu wielokrotnie pojawia się odniesienie do danych osobowych, przede wszystkim w art. 26 ust. 3 oraz art. 28 ust. 2 dotyczących zakazu oferowania reklam opartych na profilowaniu danych wrażliwych oraz profilowaniu danych osobowych małoletnich. Uzasadnione więc wydawałoby się obligatoryjne włączanie UODO w prace KUC związane z naruszaniem przepisów AUC dotyczących prywatności i ochrony danych, nie zaś traktowanie tego urzędu jedynie jako ciała doradczego. Można spodziewać się, że jeśli obecna wersja

---

projektu ustawy wejdzie w życie, to w przyszłości dochodzić będzie do odmiennych interpretacji w zakresie prywatności i bezpieczeństwa danych na gruncie AUC i RODO.

W art. 22 f. projektu usude znajduje się co prawda zapis o tym, że właściwe organy przekazują PUODO informacje związane z przetwarzaniem danych osobowych, uzyskane w wyniku przeprowadzonych kontroli i postępowań. Jednak mają za zadanie to zrobić jedynie na jego wniosek, nie zaś w wyniku aktywnego włączania urzędu w postępowania na gruncie AUC. Aby zapewnić większą spójność pomiędzy przepisami AUC i RODO pożądane byłoby więc zawarcie w ustawie zapisu zobowiązującego KUC do zasięgnięcia opinii PUODO w przypadku rozstrzygnięcia o naruszeniach z art.26 ust.3 i art. 28 ust.2 AUC.

#### **4. RYZYKA W ZAKRESIE NIEZALEŻNOŚCI ZAUFANYCH PODMIOTÓW SYGNALIZUJĄCYCH I ZWERYFIKOWANYCH BADACZY**

Występowanie zaufanych podmiotów sygnalizujących i badaczy jest szczególnie pożądane, chociażby z uwagi na wskazane już wcześniej ograniczone zasoby finansowe, jakie mają zostać przeznaczone na pierwszy rok działalności KUC i organów właściwych. Można spodziewać się bowiem, że poprzez nadzorowanie platform i zwalczanie nielegalnych treści podmioty te będą działać na rzecz skuteczności AUC. Kluczowa dla prawidłowego funkcjonowania tych podmiotów będzie jednak ich niezależność od spółek technologicznych, których AUC dotyczy.

W obecnym kształcie projektowana ustawa zawiera odwołanie do art. 22 ust. 2 Rozporządzenia 2022/2065, który wskazuje, że status zaufanego podmiotu sygnalizującego jest przyznawany przez koordynatora ds. usług cyfrowych podmiotowi, który dysponuje szczególną wiedzą ekspercką i kompetencjami do celów wykrywania, identyfikowania i zgłaszania nielegalnych treści, jest niezależny od dostawców platform internetowych i podejmuje działania mające na celu dokonywanie zgłoszeń w sposób dokładny i obiektywny oraz z zachowaniem należytej staranności. Polski ustawodawca nie przewidział jednak bardziej wymagających kryteriów niezbędnych do uzyskania statusu zaufanego podmiotu sygnalizującego czy zweryfikowanego badacza. Nowelizacja usude odnosi się jedynie do konieczności wykazania przez samego wnioskodawcę, że spełnia on warunki, o których mowa w art. 22 ust. 2 czy art. 40 ust. 8 Rozporządzenia 2022/2065. Tak skonstruowany mechanizm budzi wątpliwości co do wiarygodności oświadczeń wnioskujących i stawia pod znakiem zapytania rzeczywistą niezależność każdego z podmiotów, które uzyskały odpowiedni status.

---

Biorąc pod uwagę dane o tym, jak silnie były wpływy firm Big Tech na regulatorów w UE w ostatnich latach (jak wykazały badania Lobby Control, w 2023 firmy technologiczne wydały ok. 113 mln euro, aby wpłynąć na procesy decyzyjne UE), jesteśmy zdania, że już na tym etapie powinny zostać wyznaczone jasne kryteria, na podstawie których KUC będzie samodzielnie weryfikował bezstronność zaufanych podmiotów sygnalizujących oraz niezależność od interesów handlowych zweryfikowanych badaczy. Samodzielna weryfikacja przez KUC zgłaszających się podmiotów jest niezbędna dla zapewnienia, że beneficjentami uprawnień nie staną się organizacje bądź eksperci, którzy działać będą na rzecz biznesu albo wykorzystywać będą zdobytą wiedzę w niewłaściwym celu.

## **5. BRAK ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH POZASĄDOWYCH ORGANÓW ROZSTRZYGANIA SPORÓW**

Sprawnie działające organy pozasądowego rozstrzygania sporów, które w sposób odformalizowany i relatywnie szybki rozpatrywać będą sprawy zgłaszane przez użytkowników i użytkowniczki, niewątpliwie pozytywnie wpłyną na walkę o prawa internautów. Można spodziewać się, że ich funkcjonowanie wymusi na platformach stosowanie wyższych standardów moderacji treści oraz zapewni lepszą rozliczalność podmiotów cyfrowych z ich (często arbitralnych) decyzji. Powstanie pozasądowych organów pozwoli także odciążyć wymiar sprawiedliwości, do którego potencjalnie trafiać będą także sprawy dotyczące np. wolności słowa w sieci. Co więcej, występowanie tych organów mogłoby pozytywnie wpłynąć na funkcjonowanie KUC, który (choć nie powinien zajmować się weryfikowaniem słuszności pojedynczych decyzji ws. moderacji) mógłby zostać obciążony skargami płynącymi od użytkowników i użytkowniczek.

Z niepokojem zauważyliśmy więc, że projekt ustawy wdrażającej AUC do polskiego porządku prawnego nie rozstrzyga istotnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem omawianych organów, zwłaszcza kwestii finansowania niezbędnego dla ich powstawania i prawidłowego działania. AUC zakłada, że opłaty za rozstrzyganie spraw ponoszone będą przez platformy będące uczestnikami sporu. Jednak takie rozwiązanie nie rozstrzyga problemu braku środków na tworzenie tych instytucji. Co więcej, istnieje ryzyko, że kwoty te nie będą wystarczające do pokrycia kosztów stałej działalności pozasądowych organów rozstrzygania sporów. Ze względu na konieczność zachowania niezależności od biznesu, dostępne źródła finansowania od podmiotów prywatnych z oczywistych względów będą znacznie ograniczone.

---

Dostrzegamy więc realny problem związany z brakiem odpowiednich bodźców dla tworzenia się pozasądowych organów oraz rekomendujemy poddać pod rozagę mechanizmy, które mogłyby pobudzić powstawanie tych podmiotów oraz zapewniać ciągłość ich działania. Jednym z rozwiązań mogłoby być powołanie pozasądowego organu przy KUC, na wzór systemu pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Byłoby to zgodne z art. 21 ust. 6. Rozporządzenia, który mówi o tym, że państwa członkowskie mogą ustanowić organy pozasądowego rozstrzygania sporów do celów określonych w ust. 1 lub mogą wspierać działania niektórych lub wszystkich organów pozasądowego rozstrzygania sporów, które państwa te certyfikowały zgodnie z ust. 3. Trafionym pomysłem mogłoby być także udzielanie organizacjom pozarządowym wsparcia na rzecz tworzenia pozasądowych organów (np. w formie dotacji). Alternatywnie, w przypadku występowania ograniczeń budżetowych, dostrzegamy także możliwość wprowadzenia w prawie mechanizmu finansowania wsparcia dla pozasądowych organów opartego, chociażby na opłatach nadzorczych pobieranych od platform działających na lokalnym rynku, zgodnie z pkt. 111 AUC.

Z wyrazami szacunku

Blanka Wawrzyniak,

Kierowniczka Programu Badawczego Gospodarki Cyfrowej w Fundacji Instrat