



**WICEPREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**
DANIEL MAŃKOWSKI

Warszawa, 22 stycznia 2024 r.

DOZIK-5.0244.1.2024

Pan
Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji

Szanowny Panie Premierze,

w nawiązaniu do zamieszczonych na stronie Ministerstwa Cyfryzacji 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) przedstawiam następujące stanowisko.

I. Organy właściwe i koordynator do spraw cyfrowych

Akt o usługach cyfrowych stanowi unikalne rozwiązanie prawne, którego głównym celem jest zapewnienie użytkownikom i firmom cyfrowym bezpieczniejszego środowiska internetowego oraz ochrona praw podstawowych w przestrzeni cyfrowej. To nowatorskie rozwiązanie wymaga od państw członkowskich UE adekwatnego podejścia do środowiska cyfrowego, które obfituje w nowe wyzwania i tworzy miejsce zarówno do rozwoju, jak i nadużyć na różnych polach ochrony użytkowników Internetu.

Akt o usługach cyfrowych przewiduje m.in. uporządkowanie zasad ochrony przed nielegalnymi treściami (art. 9), pomoc w zwalczaniu cyberprzemocy (ochrona przed nadużyciami - art. 23; ochrona małoletnich w Internecie - art. 28), ograniczenie targetowania reklam (zasady dotyczące reklam na platformach internetowych - art. 26, przejrzystość systemu rekomendacji - art. 27, dodatkowe regulacje dotyczące reklam na

bardzo dużych platformach/wyszukiwarkach internetowych - art. 39) czy uproszczenia w zakresie warunków korzystania z usług (art. 14). Obszary te często pokrywają się i dane praktyki mogą być oceniane z różnych perspektyw (np. ochrony wolności słowa, ochrony prywatności i danych osobowych, ochrony małoletnich, ochrony własności intelektualnej, ochrony konsumentów itp.), co stanowić będzie wyzwanie dla organów państwowych. Prawidłowa realizacja założeń Aktu o usługach cyfrowych może wymagać powołania odrębnego, wyspecjalizowanego podmiotu, który będzie podejmować wyzwania wynikające z prawa UE - zarówno związane z wdrażaniem obecnych regulacji, ale również z tworzeniem prawa odpowiadającego ciągle rosnącym wyzwaniom środowiska cyfrowego.

Tym niemniej, mając na uwadze termin wejścia w życie rozwiązań Aktu o usługach cyfrowych i konieczność dostosowania przepisów prawa krajowego do nowych regulacji, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przyjmuje przedstawione przez Ministerstwo Cyfryzacji w założeniach rozwiązanie zakładające podział kompetencji między istniejące już organy.

W odniesieniu do propozycji rozwiązań systemowych dotyczących wskazania koordynatora ds. usług cyfrowych na poparcie zasługuje rozwiązanie, w którym Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) jest koordynatorem do spraw usług cyfrowych. Tym niemniej dostrzec można konieczność wskazania, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jest tylko jednym z organów, które obok Prezesa UKE powinny tworzyć spójny i kompletny system stosowania rozwiązań Aktu o usługach cyfrowych - w szczególności można tu wskazać organy właściwe w zakresie prawidłowej ochrony danych osobowych użytkowników - Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, czy w zakresie ochrony wolności słowa i prawa do informacji - Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Wydaje się, że te te organy posiadają wiedzę niezbędną, by prawidłowo ocenić działania dostawców usług pośrednich i przyjęte przez nich polityki postępowania w sytuacjach, w których użytkownik np. zamieszcza komentarze pod tekstem prasowym lub wyraża swoje opinie i poglądy o charakterze politycznym czy wyraża swój światopogląd na portalach internetowych, np. potencjalnie obraźliwe komentarze światopoglądowe pod artykułami na portalu prasowym, ale też komentarze światopoglądowe zamieszczane np. na portalu sprzedażowym (bez przesądzania na tym etapie czy podane przykłady będą objęte zakresem Aktu o usługach cyfrowych, co każdorazowo będzie wymagało zbadania odrębnego przypadku). Założenia zaprezentowane przez Ministerstwo Cyfryzacji na tym etapie prac mają charakter ogólny, zatem trudno jest ocenić, jaki podział kompetencji wynikających z Aktu o usługach cyfrowych jest planowany i czy zaangażowanie jedynie dwóch organów w przedmiotowe działania będzie wystarczające.

Przyjmując wskazane powyżej rozwiązanie, trzeba mocno podkreślić, że projektowane przepisy, w zakresie kompetencji przyznawanych Prezesowi UOKiK, muszą uwzględniać i opierać się na podstawowym kryterium, zgodnie z którym Prezes UOKiK jest właściwy w sprawach ochrony konsumentów, przy czym pojęcie „konsumenta” należy rozumieć zgodnie z utrwalonym konsumenckim orzecznictwem krajowym i europejskim (TSUE).

Podział kompetencji wskazany w założeniach powinien być uzupełniony o wskazanie, który organ będzie rozpatrywał sprawy z zakresu Aktu o usługach cyfrowych dotyczące osób fizycznych, które nie są konsumentami. Regulacje Aktu o usługach cyfrowych wyraźnie oddzielają pojęcie konsumenta od innych użytkowników, jak też wymieniają konsumentów obok innych osób fizycznych, które nie w każdej sytuacji będą mieściły się w zakresie pojęcia „konsument”, tj. np. małoletni (którego dotyczą postanowienia np. art. 14 ust. 3 - wymóg odpowiedniego sformułowania warunków usług skierowanych do małoletnich; czy art. 28 - ochrona małoletnich w internecie) czy inni użytkownicy „wrażliwi” np. na ryzyko stania się ofiarą (co obejmuje uregulowana w art. 34 ust. 1 lit. d¹ ocena ryzyka wystąpienia faktycznych lub przewidywalnych negatywnych skutków w odniesieniu do przemocy). Sytuacje problemowe, które będą pojawiać się na skutek występowania użytkowników w różnych rolach, będą wymagały precyzyjnego podziału zagadnień między podmioty zaangażowane w prawidłowe stosowanie rozwiązań zawartych w Akcie o usługach cyfrowych. Jako przykład można podać sytuację, w której użytkownik posiada profil w mediach społecznościowych (a więc w pewnym zakresie pozostaje w relacji konsumenckiej z daną platformą), który to profil zostaje zablokowany na podstawie art. 23 Aktu o usługach cyfrowych z uwagi na przekazywanie oczywiście nielegalnych treści. Treści tego rodzaju mogą być zróżnicowane - od reklamy alkoholu, przez naruszenie praw intelektualnych, do mowy nienawiści, co finalnie wpływać będzie na ocenę, czy w danym przypadku będziemy mieć do czynienia z relacją konsumencką.

Podkreślić należy, że Prezes UOKiK powinien być właściwy w sprawach konsumentów, ale nie osób fizycznych niebędących konsumentami. W obecnie prezentowanych założeniach brak jest uszczegółowienia zakresu kompetencji wynikających z Aktu o usługach cyfrowych czy proponowanych zasad podziału kompetencji między organy zaangażowane w stosowanie jego przepisów, a także wskazania jakie zasady będą stosowane w sytuacji, gdy w sprawie za właściwe uznają się dwa organy lub żaden. Pojawiają się również kwestie, które budzą wątpliwości, np. przekazywanie przez Prezesa UKE skargi, do której oceny uznaje się za

¹ Komisja Europejska uprawniona jest do kontroli stosowania postanowień Aktu o usługach cyfrowych przez bardzo duże platformy/wyszukiwarki internetowe, jednak koordynatorzy ds. usług cyfrowych z państw członkowskich zobowiązani są w tym zakresie do współpracy (art. 65 ust. 2 i art. 66 Aktu o usługach cyfrowych).

niewłaściwy, do równorzędnego organu bez zapewnienia możliwości podważenia ww. decyzji o przekazaniu. W odniesieniu do drugiej kwestii wydaje się, że kwestie kompetencyjne powinny być rozstrzygane zgodnie z zasadami określonymi w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym niemniej należy zauważyć, że podział kompetencji między organy właściwe w sprawach stosowania postanowień Aktu o usługach cyfrowych powinien w pierwszym rzędzie znaleźć odzwierciedlenie w projektowanych przepisach w taki sposób, by w sposób maksymalny ograniczyć potencjalne występowanie konfliktów kompetencyjnych.

Ponadto w prezentowanych wcześniej rozwiązaniach Ministerstwo Cyfryzacji wskazywało, że jednym z organów właściwych w kwestiach ujętych w Akcie o usługach cyfrowych jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a także Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W założeniach prezentowanych obecnie brak jest wyraźnego wskazania, który organ miałby przejąć kompetencje przypisane wcześniej tym organom np. w zakresie ochrony wolności słowa i prawa do informacji, ochrony danych osobowych.

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

W przepisach opracowywanych na podstawie przedstawionych przez Ministerstwo założeń doprecyzowania wymagać będzie relacja między przepisami ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1689 i 1705) a przepisami regulującymi postępowanie w sprawie naruszeń przepisów Aktu o usługach cyfrowych.

Brak jest w założeniach wskazania elementem jakiego postępowania (fakultatywnego postępowania wyjaśniającego czy też postępowania w sprawie naruszenia) jest opisana w projekcie kontrola. Celowe byłoby, aby kontrola była elementem obu wskazanych postępowań, czyli by kontrola była wszczynana zarówno w trakcie postępowania wyjaśniającego jak i właściwego, np. jeżeli należałoby zebrać dodatkowe dowody naruszenia. Za wzór takiego uregulowania mogą służyć rozwiązania zawarte w rozdziale 5 działu VI ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W ocenie Prezesa UOKiK jest to najbardziej efektywny sposób reagowania na różnego rodzaju naruszenia interesów konsumentów.

Dodatkowo w odniesieniu do zaproponowanych w założeniach rozstrzygnięć kończących postępowanie należy zauważyć, że w sytuacji, w której dostawca usług zaprzestał naruszania obowiązków wynikających z Aktu o usługach cyfrowych organ powinien wydać decyzję o uznaniu praktyki dostawcy za naruszającą obowiązki wynikające z Aktu o usługach

cyfrowych i stwierdzeniu zaniechania jej stosowania (zamiast „nie wydawać decyzji, jeżeli dostawca zaprzestał naruszania obowiązków wynikających z Rozporządzenia”, jak wskazano na str. 8 założeń). Jest to spójne z podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi decyzja jest podstawowym sposobem jego zakończenia.

III. Przyznawanie statusu zaufanego podmiotu sygnalizującego

W odniesieniu do przyznawania statusu zaufanego podmiotu sygnalizującego, w kontekście art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącego współdziałania organów administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na celowość wzmocnienia pozycji organu, którego współdziałanie jest niezbędne do zakończenia postępowania. Pod rozwagę należy poddać konieczność wzmocnienia pozycji organu właściwego w sprawach z zakresu dziedzin, które są reprezentowane przez podmiot ubiegający się o status zaufanego podmiotu. Organ taki posiada wiedzę dotyczącą danej dziedziny, a także możliwości dokonania oceny spełnienia specjalistycznych kryteriów przez stronę postępowania. Wydaje się, że organ wydający decyzję powinien uzyskać wiążącą opinię organu właściwego w danej dziedzinie. Dodatkowo nie jest zrozumiała szczególna rola, którą miałby pełnić Prezes UODO w ramach współdziałania w toku danej procedury. Ta kwestia wymagałaby doprecyzowania.

IV. Skarga na dostawców usług pośrednich

W części dotyczącej postępowania opartego o art. 53 Aktu o usługach cyfrowych wskazać należy, że wątpliwości budzi rozwiązanie, w którym to Prezes UKE ocenia złożoną skargę, a w przypadku stwierdzenia, że organem właściwym w danej sprawie jest inny organ właściwy w rozumieniu Rozporządzenia, przekazuje mu skargę. Podkreślenia wymaga, że decyzja taka nie powinna być wiążąca dla organu, który otrzymał od Prezesa UKE rzeczoną skargę. Prezes UOKiK nie jest właściwy do prowadzenia działań na rzecz indywidualnych osób (co trafnie stwierdzono na str. 8 prezentowanych przez Ministerstwo założeń), dlatego też rozwiązanie, w którym mógłby być uznany za organ właściwy w zakresie rozpatrywania ww. skarg, mogłoby wywoływać liczne wątpliwości.

Mając na uwadze liczne nowe zadania wynikające z Aktu o usługach cyfrowych dla organów właściwych, zdaniem Prezesa UOKiK występuje konieczność zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ich realizację.

Jednocześnie należy wskazać, że przedstawione uwagi nie mają charakteru wyczerpującego. Szczegółowa ocena kierunków proponowanych rozwiązań oraz związanych z nimi szans

i zagrożeń, będzie możliwa po zapoznaniu się z tekstem projektu ustawy w procesie opiniowania w toku rządowego procesu legislacyjnego.

Z poważaniem,
Daniel Mańkowski
Wiceprezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
/podpisano elektronicznie/

