

## PROTOKÓŁ z XXXIV posiedzenia Rady do Spraw Cyfryzacji, które odbyło się 4 września 2020 roku, o godzinie 13:00 w formie wideokonferencji.

Spotkanie z Panem Tomaszem Prociem - Zastępcą Dyrektora Departamentu Telekomunikacji MC w sprawie projektu ustawy Prawo Komunikacji Elektronicznej.

Pan Dyrektor T. Proć przedstawił najważniejsze zagadnienia, mające pojawić się w nowej regulacji, a które nie występowały w aktualnie obowiązującym prawie telekomunikacyjnym. Obecny reżim regulacji sektora telekomunikacyjnego, który znajduje się w prawie telekomunikacyjnym oparty jest na pakiecie 4 dyrektyw z 2002 r. (dyrektywa ramowa, o dostępie, o zezwoleniach oraz usłudze powszechnej). Zostały one zastąpione nową dyrektywą - Europejskim Kodeksem Łączności Elektronicznej w grudniu 2018 r. Ustawa Prawo Telekomunikacyjne, która jest wdrożeniem tych dyrektyw do polskiego porządku prawnego była wielokrotnie nowelizowana. Kolejne zmiany ustawy mogłyby doprowadzić do zupełnego braku czytelności przepisów. Był to jeden z podstawowych powodów decyzji o pracach nad nową ustawą, która została nazwana Prawo Komunikacji Elektronicznej.

Pierwszy projekt, który został przygotowany w marcu został poddany pre-konsultacjom z różnymi środowiskami. W kwietniu i w maju zostały przeprowadzone warsztaty na poszczególne tematy z przedsiębiorcami. Zebrane zostały uwagi od strony społecznej, resortów, urzędów. Kolejnym etapem będzie analiza zgłoszonych uwag, ich wprowadzenie do tekstu ustawy jak również uzgodnienia z różnymi środowiskami.

Ustawa Prawo Komunikacji Elektronicznej w sposób kompleksowy reguluje już nie tylko rynek telekomunikacyjny, ale szerszy rynek komunikacji elektronicznej. Ustawa Prawo Komunikacji Elektronicznej podobnie jak prawo telekomunikacyjne obejmuje poszczególne zagadnienia związane z funkcjonowaniem całego rynku, a więc są to rejestry (rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych czy rejestr JST), zarządzanie częstotliwościami, zasady dostępu telekomunikacyjnego, obowiązki regulacyjne, prawa użytkowników końcowych, ochrona danych osobowych, usługa powszechna. Pan Dyrektor T. Proć zwrócił uwagę, że oprócz ustawy Prawo Komunikacji Elektronicznej jest także druga ustawa wprowadzająca ustawę Prawo Komunikacji Elektronicznej. Jest to ta część ustawy, w której wpisuje się zwykle przepisy dotyczące *vacatio legis* czy przepisy zmieniające inne ustawy.

Następnie Pan Dyrektor T. Proć przedstawił informację, kto podlega regulacji w w/w ustawie. Przedsiębiorca komunikacji elektronicznej jest pojęciem znacznie szerszym niż przedsiębiorca telekomunikacyjny. Usługa komunikacji elektronicznej obejmuje po pierwsze usługę dostępu do internetu, usługi komunikacji interpersonalnej, którą można podzielić na dwa rodzaje (wykorzystującą numery – element tradycyjnej, dotychczasowej usługi telekomunikacyjnej jak i niewykorzystującej numerów. Są to OTT-1 i nie jest to usługa telekomunikacyjna), trzeci element są to usługi polegające całkowicie lub głównie na przekazywaniu sygnałów w tym usługi transmisyjne stosowane na potrzeby świadczenia usług komunikacji maszyn-

maszyna. Część przepisów dotyczących użytkowników końcowych będzie dotyczyła również podmiotów OTT-1. Te podmioty będą musiały się dostosować do polskich przepisów. Będą także mogły podlegać analizom rynkowym. Prezes UKE będzie mógł nakładać obowiązki regulacyjne.

Kolejnym tematem, na który Pan Dyrektor T. Proć zwrócił uwagę są usługi transmisji danych używane do świadczenia usług komunikacji maszyna-maszyna (M2M). Jest to novum zarówno w polskich jak i europejskich realiach. Numeracja maszyna-maszyna oraz usługi komunikacji maszyna-maszyna są inaczej regulowane niż obu usług komunikacji elektronicznej. W szczególności dla usług komunikacji M2M znacząca część obowiązków dotyczących użytkowników końcowych będzie wyłączona.

Poruszony został także temat lokalnych sieci radiowych. Lokalna sieć radiowa jest to system dostępu bezprzewodowego o bliskim zasięgu do stosowania przez innych użytkowników. Korzystanie z lokalnych sieci radiowych przez użytkowników końcowych w szczególności wewnątrz budynków może zastępować transmisje danych usług mobilnych, przez co będzie się przyczyniało do zmniejszania obciążania sieci ruchomych. Takie świadczenie nie jest usługą telekomunikacyjną. W regulacjach Prawa Komunikacji Elektronicznej MC chce zwrócić uwagę na przepis, zgodnie z którym wprowadzony ma zostać zakaz ograniczenia udostępniania lokalnej sieci radiowej. Jest to przepis, który rozwiązuje kilka problemów. Dotyczy w szczególności sytuacji udostępniania internetu z prywatnych urządzeń końcowych.

Kolejny poruszony wątek to rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych i rejestr jednostek samorządu terytorialnego. Co do JST nie są przewidywane zasadnicze zmiany względem obecnego reżimu prawnego. Została wprowadzona wprost regulacja, zgodnie z którą wykreślenie z przedmiotowego rejestru będzie możliwe wyłącznie na wniosek JST. Istotny jest także rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Mimo rozszerzenia zakresu regulacji przez ustawę pozostano przy rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, czyli Prezes UKE jest obowiązany prowadzić rejestr tych podmiotów, które już obowiązane są do jego wpisu. Podmioty będące OTT-1 nie będą miały obowiązku wpisywania się do rejestru. Tak rozstrzygnął europejski ustawodawca.

Decyzje generalne – to oprócz przepisów dotyczących użytkowników końcowych największa rewolucja wprowadzana w reżimie prawnym dotyczącym stricte funkcjonowania rynku na poziomie międzyoperatorskim. Sama instytucja decyzji generalnych nie została wprowadzona do polskiej procedury administracyjnej, jednak są ustawy w Polsce, które regulują taki sposób rozstrzygania spraw administracyjnych.

Decyzja generalna ma określać zasady dostępu w założeniu na określonym obszarze. MC nie doprecyzowuje na jakim. Może to być obszar gminy, powiatu bądź całego kraju. Na obecnym etapie dokładne rozstrzygnięcie na poziomie ustawy byłoby niewłaściwe. Powinien to robić Prezes UKE po przeprowadzeniu odpowiednich analiz, tak aby było jak najlepiej dla rozwoju rynku. W takiej decyzji generalnej mówiąc o adresatach, nie zostaną wskazywane określone podmioty. Będą one wskazywane rodzajowo. Na obecnym etapie prac legislacyjnych MC

przyjmuje, że decyzja generalna nie będzie wydawana „na zawsze”. Zostanie ograniczona w czasie, a obecnie przyjęte jest, że będzie to 6 lat. Wydanie decyzji generalnej nie wyklucza wydania decyzji indywidualnej dla niektórych przedsiębiorców. Prezes UKE nie będzie wyznaczał listy podmiotów, do których kierowana jest decyzja generalna. Jest to zasadnicza różnica. Decyzja zostanie opublikowana przez Prezesa UKE, a w dalszej kolejności wszystkim podmiotom, które mają w tym interes prawny przysługiwało będzie odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Decyzja generalna będzie mogła dotyczyć:

- określenia warunków zapewnienia dostępu do okablowania pomiędzy zakończeniem sieci a punktem dystrybucji,
- okablowania poza ten pierwszy punkt dystrybucji (w szczególności będzie to dotyczyć operatorów)
- generalnie całej infrastruktury, czyli np. światłowodów na danym obszarze to także dotyczy tradycyjnych operatorów
- lasów państwowych, tj. zapewnienia dostępu do nieruchomości zarządzanych przez nadleśniczego.

Zakres jest bardzo szeroki. Dotyczy zasadniczo dostępu do infrastruktury. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami powinien być symetryczny. Tym bardziej uzasadnione jest wydawanie takich samych decyzji albo równych względem wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku, a nie tylko regulowanie niektórych. Pan Dyrektor T. Proć wyraził przekonanie, że nowe narzędzie, które będzie miał do dyspozycji Prezes UKE, wpłynie na funkcjonowanie rynku oraz na politykę regulacyjną Prezesa UKE. Zwiększona zostanie konkurencyjność rynku w ten sposób. Zapewniona zostanie również spójność rozstrzygnięć Prezesa UKE oraz przyspieszone zostanie ich wydawanie.

Pan Dyrektor T. Proć zwrócił uwagę na różnice proceduralne. Prezes UKE będzie musiał na stronie internetowej poinformować o przystąpieniu do prac nad decyzjami generalnymi. Decyzja będzie publikowana na stronie urzędu a odwołanie do SOKiK będzie można złożyć w terminie dwóch miesięcy. Wprowadzono także przepis szczególny mający na celu uspojnienie rozstrzygnięć SOKiK-u.

Następnie opowiedziano o prawach użytkowników końcowych. Jest na to kładziony bardzo duży nacisk. Szczególnie na obowiązki informacyjne wobec użytkowników. Wprowadzono bardzo wysoki poziom ochrony konsumentów, w zasadzie jednolity w całej UE. Szereg nowych obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych dotyczy informacji, wtedy, gdy użytkownik podejmuje decyzję, że chce się związać umową z danym dostawcą i na jakich warunkach umowa może być zawarta. Te obowiązki będą zróżnicowane. Po pierwsze będzie to rodzaj świadczonej usługi. Usługi maszyna-maszyna zasadniczo będą wyłączone z obowiązków informacyjnych. Inne również będą obowiązki informacyjne względem podmiotów niebędących konsumentami lub małymi, średnimi przedsiębiorcami. Złagodzone zostały regulacje względem obecnie obowiązujących przepisów. Przepisy Prawa Komunikacji Elektronicznej wskazywać będą zakres informacji, jakie mają być przekazane oraz wymogi co do formy ich przekazania. Zgodnie z projektowanymi przepisami zawarcie samej umowy o

Świadczenie usług komunikacji elektronicznej będzie poprzedzane przez przekazanie pakietu informacji przedumownych. Zakres będzie zróżnicowany w zależności od charakteru usługi. Dostawca usług będzie miał obowiązek przekazać w sposób zwięzły podsumowanie warunków umowy. Trzecim dokumentem, który będzie dostawał użytkownik, jest umowa. Co do przedmiotu regulacji rozróżniono konsumentów i duże przedsiębiorstwa. Podmiotami uprawnionymi do otrzymania informacji przedumownych oraz zwięzłego podsumowania umowy będą konsumenci oraz mikro i mali przedsiębiorcy oraz niektóre organizacje pozarządowe. Te największe podmioty gospodarcze są wyłączone z przedmiotowej regulacji. Omawiając prawa użytkowników końcowych zwrócono uwagę na kilka usług/uprawnień, które pojawiają się w ustawie, a są uregulowane inaczej niż w obowiązujących przepisach. Są to:

- ciągłość świadczenia usługi dostępu do internetu,
- zwrot środków pre-paid,
- usługa dodatkowego obciążenia rachunku,
- nowe reguły rozwiązywania umów i zwrotu udzielonej ulgi,
- oferty wiązane

Obecny projekt ustawy Prawo komunikacji elektronicznej jest bardzo duży. MC kończy konsultacje społeczne, opiniowanie i uzgodnienia. Ponieważ uchylona zostanie ustawa prawo telekomunikacyjne, konieczne jest przeprowadzenie procesu legislacyjnego ok. 50 rozporządzeń.

W toku dyskusji pojawiły się pytania oraz uwagi odnośnie zapisów projektu ustawy Prawo Komunikacji Elektronicznej. Pan Przewodniczący zaproponował, aby zebrać uwagi do w/w projektu ustawy zgłoszone na posiedzeniu i rozważyć stanowisko Rady w tym zakresie. Zaproponowano także poddać pod dyskusję, czy kierunek zmian jest odpowiedni.

[Spotkanie z Panem Michałem Pukalukiem - Dyrektorem Departamentu Polityki Międzynarodowej MC w sprawie dokumentu Digital Services Act.](#)

Pakiet aktu prawnego o Usługach Cyfrowych jest nośnym hasłem, które nie jest jeszcze zmaterializowane w postaci inicjatyw. Projektowane są działania, które mają zostać opublikowane pod koniec 2020 roku lub na początku 2021 r. Pierwsza inicjatywa w ramach DSA ma opierać się o rewizję Dyrektywy o handlu elektronicznym<sup>1</sup>. Celem jest ujednoczenie przede wszystkim procedury zgłaszania i usuwania nielegalnych treści w internecie, uregulowania kwestii moderowania treści, ich transparentności i rozliczalności w tym procesie. Także nadzór regulacyjny nad działaniami platform będzie przedmiotem tej regulacji oraz przepisy reklam on-line. Za tę część pakietu odpowiada MC, które współpracuje z Ministerstwem Rozwoju, UOKiK, UKE i Ministerstwem Finansów - także przy drugiej inicjatywie, która będzie częścią DSA, a jest to regulacja Ex ante dla systemowo

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego

ważnych platform. W ramach tej inicjatywy mają być podjęte działania zapewniające otwartość i konkurencyjność rynku. Przewiduje się w niej możliwość nakładania dodatkowych zobowiązań na duże platformy. Praca nad dokumentem będzie wymagała szerokiej współpracy całej administracji w zakresie spraw cyfrowych.

W 2019 r. został podjęty dialog z rynkiem, którego celem jest zebranie informacji na temat tego co, jeśli chodzi o działanie dyrektywy o handlu elektronicznym i implementującej ją ustawy UŚUDE, jest dobre, a co wymaga zmiany. Te działania są podejmowane, zanim Komisja Europejska zdecyduje się jeszcze na ogólny kierunek działań. Wstępne stanowisko MC zostało przesłane do KE, która obecnie kończy bardzo szerokie konsultacje społeczne. Istotne jest, aby specyfika polskich doświadczeń była brana pod uwagę podczas tworzenia prawa w UE.

Pan Dyrektor M. Pukaluk przeszedł następnie do omówienia stanowiska, które zostało wypracowane w kontakcie z rynkiem, a także w ramach grup roboczych administracji, które rozpoczęły działanie w lipcu tego roku. Co do rewizji Dyrektywy o handlu elektronicznym Rząd RP silnie postuluje zachowanie zasad, które legły u podstaw istnienia i funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego: **zasady państwa pochodzenia (art. 3 dyrektywy); zasady wyłączenia odpowiedzialności pośredników internetowych (art. 12 dyrektywy), oraz braku ogólnego obowiązku monitorowania treści przez pośredników internetowych (art. 15 dyrektywy)**. Strona polska chce je utrzymać oraz uszczegółowić. Natomiast nadszedł czas, aby dokonać przeglądu np. zapisów dotyczących usuwania nielegalnych treści z Internetu. Pierwsza część stanowiska MC odnosi się do procedury *notice and takedown*. Była ona implementowana w różny sposób przez państwa członkowskie, a ich harmonizacja nie była w żadnym stopniu przeprowadzona. Pierwszym elementem polskiego stanowiska jest zharmonizowanie procedury, by przyczyniło się do powstania prawdziwie jednolitego rynku cyfrowego.

Istotnym elementem polskiego stanowiska jest proporcjonalność w nakładaniu obciążeń regulacyjnych i zadbanie o to, by tworzone przepisy nie powodowały barier wejścia na rynek dla nowych podmiotów. Takie podejście powinno być zasadą przy projektowaniu regulacji DSA. Proporcjonalność powinna uwzględniać zasięg danego podmiotu tj. jak duży krąg odbiorców korzysta z usług danej platformy i stopień narażenia platformy na nielegalne treści. Jest także postulat oddzielenia nielegalnych treści od legalnych. Istotną częścią prac nad DSA powinno być wprowadzenie jednolitych mechanizmów powiadamiania o nielegalnych treściach i ich usuwania w całej UE (ang. *notice-and-action*). Obecnie różne platformy stosują w tym zakresie odmienne procedury i praktyki, co w efekcie nie służy ochronie użytkowników oraz nie sprzyja budowie jednolitego rynku cyfrowego.

Myśląc o usuwaniu nielegalnych treści pojawia się wątek zachowania równowagi pomiędzy potrzebą bezpieczeństwa, a ochroną przed nadmiarowym usuwaniem treści. MC chce utrzymać to drugie pryncypium - braku zmuszania platform internetowych do monitorowania treści. Kwestia ta wymaga dużego zbalansowania. Co do usuwania nielegalnych treści MC postuluje, aby to było wystandaryzowane w UE. Projektując przepisy

w tym zakresie należy odróżnić duże platformy od małych. Trzeba także zwrócić uwagę, aby użytkownicy mieli możliwość odwoływania się od decyzji portali społecznościowych wtedy, gdy te blokują treści legalne.

Następnie Pan Dyrektor M. Pukaluk omówił regulację ex ante nakierowaną na bardzo duże platformy. Będzie ona ustanawiała, co wolno platformom, a czego nie, po to, aby zwiększyć konkurencję na rynku europejskim. Generalnie regulacja ma dotyczyć problematyki zapewnienia konkurencyjności tak, aby usługi pośrednictwa internetowego mogły rozwijać się także w Europie. W zakresie szczegółowych obowiązków podmiotów o znaczeniu systemowym, MC chce:

- zobowiązać podmioty do traktowania usług innych przedsiębiorców oferowanych za ich pośrednictwem w sposób niedyskryminacyjny;
- zobowiązać duże podmioty do szerszego udostępniania danych będących w ich posiadaniu małym podmiotom;
- wzmocnienia wymogów transparentności (m.in. transparentność algorytmów, czytelność, zrozumiałość i stabilność regulaminów);
- wzmocnienia wymogu responsywności (kontakt z użytkownikiem) i procedur odwoławczych od decyzji dot. np. usunięcia konta lub zablokowania użytkownika;
- wprowadzenia interoperacyjności, by sprzyjać rozwojowi konkurencji.

Pan Dyrektor M. Pukaluk wyraził zainteresowanie współpracą Departamentu Polityki Międzynarodowej z Radą. Stanowisko wypracowane przez DPM z całą pewnością będzie ewoluowało. Prace legislacyjne mają się rozpocząć na początku 2021 roku bądź w grudniu 2020.

### Wolne wnioski

Rada sformułuje stanowisko w sprawie miejsca Ministerstwa Cyfryzacji po rekonstrukcji Rządu. Pojawiła się także propozycja zajęcia stanowiska przez Radę w sprawie stanu przygotowania szkół do nowego roku szkolnego. Zaproponowano także zajęcie stanowiska w sprawie dokumentu Digital Services Act.

## Uczestnicy posiedzenia:

### Członkowie Rady:

1. Izabela Albrycht
2. Jan Maciej Czajkowski
3. Jacek Czarnecki
4. Paweł Gora
5. Agnieszka Gryszczyńska
6. Michał Kanownik
7. Anna Beata Kwiatkowska
8. Dariusz Milka - Wiceprzewodniczący
9. Józef Orzeł – Przewodniczący
10. Rafał Rodziewicz
11. Włodzimierz Schmidt
12. Sebastian Szymański

### Zaproszeni goście:

13. Wiesław Paluszyński, ekspert
14. Jarosław Mojsiejuk, ekspert
15. Przemysław Sypniewski, ekspert

### Sekretariat Rady i pracownicy Ministerstwa Cyfryzacji:

16. Krzysztof Głomb, Pełnomocnik Ministra Cyfryzacji do spraw współpracy z administracją samorządową Rzeczypospolitej Polskiej
17. Tomasz Proć, Zastępca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji w MC
18. Michał Pukaluk, Dyrektor Departamentu Polityki Międzynarodowej w MC
19. Monika Skrzyńska, Zastępca Dyrektora Biura Ministra w MC
20. Iwona Szczepek, MC