

## Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji do projektu ustawy Prawo komunikacji elektronicznej z dnia 22.02.2024 r.

### Uwaga ogólna

W pierwszej kolejności chcemy podkreślić, że niezależnie od poniższego szczegółowego stanowiska, nasza zasadnicza uwaga i postulat, który konsekwentnie podtrzymujemy, dotyczy ograniczenia implementacji Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej (dalej „Kodeks”, „EKŁE”, „Dyrektywa”) do zakresu przewidzianego przez tę Dyrektywę. Należy bowiem mieć na uwadze, że Kodeks jest dyrektywą zupełnej harmonizacji, co oznacza, że wszyscy przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej działający na rynkach UE powinni podlegać takim samym regułom. Zwracamy również uwagę, że pracom wdrożeniowym zmierzającym do poprawnej implementacji EKŁE, powinna towarzyszyć zasada kształtowania nowych obowiązków z uwzględnieniem oceny skutków regulacji, która waży korzyści i koszty wprowadzanych rozwiązań.

Działanie niezgodne z tymi postulatami będzie powodowało dalsze rozdrabnianie unijnego krajobrazu regulacyjnego, co sama Komisja Europejska w opublikowanej 21 lutego 2024 r. Białej księdze „Jak sprostać potrzebom Europy w zakresie infrastruktury cyfrowej?”<sup>1</sup> identyfikuje jako jeden z najważniejszych czynników wpływających negatywnie na zdolność operatorów do inwestowania na poziomie wymaganym dla zapewnienia konkurencyjności Unii na cyfrowej mapie świata. Opóźnienie Polski we wdrażaniu EKŁE przekroczyło już trzy lata i samo w sobie przyczynia się do zupełnie niepotrzebnego kształtowania wizerunku Polski jako miejsca, w którym działalność telekomunikacyjną prowadzi się inaczej – na specjalnych, gdzie indziej już nieaktualnych zasadach. Nadrobienie zaległości w zakresie implementacji powinno więc polegać na dostosowaniu stanu regulacji w Polsce do standardu europejskiego, bez wprowadzania zupełnie nowych odrębności, które nie znajdują podstawy w dyrektywie. Obecnie powinniśmy szczególnie postarać się o to, by Polska była postrzegana jako kraj sprzyjający budowaniu jednolitego rynku dla sieci i usług cyfrowych, a nie taki, w którym stawia się przed przedsiębiorcami nowe bariery.

### Uwagi szczegółowe

#### 1. Art. 2 - definicja przedsiębiorcy telekomunikacyjnego

Projekt poddany konsultacjom zawiera daleko idącą zmianę w zakresie definiowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Dotychczas obowiązująca siatka pojęciowa wskazywała na szeroki zakres podmiotów, których działalność należało kwalifikować zgodnie z definicją przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Obecny projekt zmienia zasady w tym zakresie poprzez wskazanie, że przedsiębiorcą telekomunikacyjnym jest tylko podmiot, który świadczy usługi/dostarcza sieci publiczne.

Jest to niespójne z uzasadnieniem do wprowadzanej ustawy, gdzie ustawodawca wskazuje, że jego intencją jest utrzymanie dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie: (...) zaproponowana *definicja odpowiada treścią dotychczasowej definicji przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zawartej w art. 2 pkt 27 Pt. i dalej (...)* Wdrażając EKŁE zdecydowano się na pozostawienie tej definicji (...).

Do analogicznych wniosków można dojść zapoznając się z tabelą zgodności do niemniejszego projektu.

<sup>1</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>

Tabela zgodności	Projekt ustawy
<p>przedsiębiorca telekomunikacyjny – przedsiębiorcę lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnej, świadczeniu powiązanych usług lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych, przy czym przedsiębiorca telekomunikacyjny, uprawniony do:</p> <p>a) świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, zwany jest „dostawcą usług telekomunikacyjnych”,</p>	<p>przedsiębiorca telekomunikacyjny – przedsiębiorcę lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu <b>publicznej</b> sieci telekomunikacyjnej, świadczeniu powiązanych usług lub świadczeniu <b>publicznie</b> dostępnych usług telekomunikacyjnych, przy czym przedsiębiorca telekomunikacyjny, uprawniony do:</p> <p>a) świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, zwany jest „dostawcą usług telekomunikacyjnych”,</p> <p>b) dostarczania publicznej sieci telekomunikacyjnej lub świadczenia powiązanych usług, zwany jest „operatorem”;</p>

W ocenie Izby taka zmiana powoduje, że definicja przedsiębiorcy telekomunikacyjnego będzie wykluczać szereg podmiotów, których usługi nie mają charakteru usług/sieci publicznych z obowiązków rejestrowych, sprawozdawczych i innych, będących w powiązaniu z posiadaniem takiego statusu.

## **2. art. 2 pkt 75 - definicja usługi fakultatywnego obciążania rachunku**

W toku prac legislacyjnych definicja usługi fakultatywnego obciążania rachunku (UFOR) ewoluowała tak, że obecnie pojęcie to znacznie odbiega od tego, czego faktycznie powinna dotyczyć. W licznych wystąpieniach formułowanych podczas prac legislacyjnych nad projektem PKE poprzedniej kadencji Sejmu podnosiliśmy w szczególności, że definicja w takim brzmieniu obejmuje, a nie powinna, usługi komunikacji elektronicznej i usługi ubezpieczeniowe.

Po pierwsze, definicja UFOR powinna zostać tak zmieniona, aby nie obejmowała umów i usług komunikacji elektronicznej, które przecież nie wymagają dodatkowych wymogów UFOR-owych skoro będą przedmiotem obszernej regulacji w PKE. Zwracamy uwagę, że sytuacja, w której różne usługi komunikacji elektronicznej na mocy osobno zawieranych z klientem umów świadczą odrębne spółki (np. usługa dostępu do internetu oraz usługa telewizji), jednak przy świadomości klientów, dla ich wygody rozliczane są one na jednym rachunku, jest możliwa chociażby w przypadku grup kapitałowych czy umów zawartych pomiędzy przedsiębiorcami. Projektowane regulacje dot. UFOR nie powinny wprowadzać ograniczeń i dodatkowych wymogów dla możliwości oferowania w przyszłości usług komunikacji elektronicznej w ramach przytoczonego modelu.

Po drugie, definicja UFOR powinna zostać tak zmieniona, aby nie obejmowała umów ubezpieczenia, które przedsiębiorca telekomunikacyjny oferuje pośrednicząc w ich sprzedaży poprzez doliczanie składek za wybrane przez abonenta ubezpieczenie do rachunku za usługi telekomunikacyjne (komunikacji elektronicznej). W praktyce ryzyko objęcia definicją UFOR sprzedawanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych ubezpieczeń, w tych przypadkach, gdzie składka

ubezpieczeniowa jest opłacana przez jej doliczenie do rachunku za usługi telekomunikacyjne, może oznaczać istotny wpływ nowej regulacji na:

- zawarte oraz zawierane obecnie umowy ubezpieczeń;
- obowiązek uiszczania składek i konsekwencje związane z zaprzestaniem ich uiszczania w przypadku braku zgody, odwoływania zgody na UFOR lub wyboru prognozy kwotowej w wysokości uniemożliwiającej naliczenie składki.

Wydaje się, że objęcie definicją UFOR umów ubezpieczenia nie było zabiegiem celowym ze strony Projektodawcy, a jest niezamierzoną konsekwencją dążenia do możliwie szerokiego zakresu przedmiotowego opracowanej definicji UFOR. Działalność z zakresu dystrybucji ubezpieczeń jest prowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, która przewiduje m.in. wymóg uzyskania wpisu do rejestru pośredników ubezpieczeniowych, wymogi dotyczące przekazywania informacji klientowi, kwestie reklamacji usług czy nadzór i kontrolę KNF. Regulacje te stanowią wystarczającą ochronę na gruncie unijnym (implementacja Dyrektywy nr 2016/97 w sprawie dystrybucji ubezpieczeń). Warto podkreślić, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni pośredniczą w zawieraniu takich samych umów ubezpieczenia, jak np. sieci handlowe oferujące sprzęt RTV/AGD lub banki, czy w końcu podmioty działające wyłącznie jako agenci ubezpieczeniowi. Podmioty te nie są objęte żadną szczególną regulacją, poza przepisami wynikającymi z przedmiotu działalności, tj. pośrednictwa ubezpieczeniowego, gdzie jednym z głównych elementów pośrednika jest wykonywanie czynności faktycznych związanych z realizacją umów ubezpieczenia w postaci poboru składki (bez żadnych ograniczeń ustawowych). Biorąc pod uwagę wymagania wynikające z ustawy o dystrybucji ubezpieczeń nie ma uzasadnienia, aby na dystrybucję ubezpieczeń w modelu DCB nakładać dodatkową, zbędną „warstwę” wymagań UFOR-owych.

Biorąc powyższe pod uwagę przepis projektu PKE definiujący usługi fakultatywnego obciążania rachunku powinien uzyskać następujące brzmienie:

*75) usługa fakultatywnego obciążania rachunku – usługę polegającą na pośredniczeniu przez dostawcę usług komunikacji elektronicznej w sprzedaży towarów lub świadczeniu usług innych niż usługi komunikacji elektronicznej lub usługi ubezpieczeniowe, lub pośredniczeniu w płatności za te towary lub usługi, której wartość jest uwzględniana na rachunku za wykonane usługi komunikacji elektronicznej lub pokrywana ze środków z doładowań;*

## **2. Art. 23 - opłata telekomunikacyjna**

W ocenie PIIT propozycja podwyższenia maksymalnej wysokości opłaty telekomunikacyjnej z 0,05% do 0,25% rocznych przychodów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej jest zdecydowanie niepożądana. Na wstępie zwracamy uwagę, że opłata ta już teraz nie jest wyrażona jako stała kwota w złotych, a jest obliczana jako iloczyn rocznych przychodów z tytułu prowadzonej działalności telekomunikacyjnej i procentowego wskaźnika, co powoduje, że wysokość tej opłaty waloryzuje się wysokością przychodów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Innymi słowy, jeśli przychody przedsiębiorcy telekomunikacyjnego rosną, to rośnie też kwota opłaty telekomunikacyjnej uiszczanej przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. Najlepszym sposobem podwyższania wpływów z jej tytułu jest więc stymulowanie rozwoju rynku telekomunikacyjnego, który w efekcie zwiększania swojej wartości wygeneruje wyższe dochody UKE z tytułu opłaty telekomunikacyjnej.

W OSR projektu PKE przyjęto, że suma przychodów przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązanych do uiszczania opłaty rocznej wyniesie w 2024 r. ok. 36,1 mld zł i wygeneruje ok. 90,25 mln zł z tytułu opłaty telekomunikacyjnej. Podobne wpływy są przewidywane na lata kolejne, co wskazuje na to, że projektodawcy nie zakładają nominalnego wzrostu wartości rynku telekomunikacyjnego. Jest to podejście z gołą odmienne od prezentowanego przy okazji poprzedniej iteracji projektu PKE, gdzie zakładany był stały wzrost tego rynku o ponad 2% rocznie.

Niestety założenia w nowej odsłonie wydają się bliższe prawdy, gdyż w okresie ostatnich kilkunastu lat wartość nominalna rynku była stosunkowo stabilna, a przy uwzględnieniu odczuwalnej, szczególnie w ostatnich dwóch latach, inflacji – wyraźnie malała:

Rok	Nominalna wartość rynku*	Zmiana nominalnej wartości rynku	Wskaźnik inflacji	Realna wartość rynku (zdyskontowana inflacją do wartości z 2009 r.)	Zmiana wartości realnej rynku w stosunku do 2009 r.
2009	42 200 000 000 zł	b/d	3,50%	42 200 000 000 zł	
2010	42 800 000 000 zł	1,42%	2,60%	41 687 200 000 zł	-1,22%
2011	43 000 000 000 zł	0,47%	4,30%	40 081 074 000 zł	-5,02%
2012	41 700 000 000 zł	-3,02%	3,70%	37 431 155 738 zł	-11,30%
2013	40 150 000 000 zł	-3,72%	0,90%	35 715 471 337 zł	-15,37%
2014	39 210 000 000 zł	-2,34%	0,00%	34 879 293 428 zł	-17,35%
2015	39 500 000 000 zł	0,74%	-0,90%	35 453 498 577 zł	-15,99%
2016	39 470 000 000 zł	-0,08%	-0,60%	35 639 131 300 zł	-15,55%
2017	39 500 000 000 zł	0,08%	2,00%	34 952 895 177 zł	-17,17%
2018	39 200 000 000 zł	-0,76%	1,60%	34 132 431 268 zł	-19,12%
2019	39 600 000 000 zł	1,02%	2,30%	33 687 664 791 zł	-20,17%
2020	40 800 000 000 zł	3,03%	3,40%	33 528 414 012 zł	-20,55%
2021	40 800 000 000 zł	0,00%	5,10%	31 818 464 898 zł	-24,60%
2022	40 630 000 000 zł	-0,42%	14,40%	27 123 120 094 zł	-35,73%

\* zgodnie z wyliczeniami UKE jako suma przychodów z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej

**Projektodawcy zakładają więc, że, mimo wyraźnie malejącej wartości rynku telekomunikacyjnego, przychody z opłaty telekomunikacyjnej mają osiągnąć wartość znacznie wyższą i dlatego przedsiębiorcy będą musieli podwyższyć swoje wydatki na opłatę telekomunikacyjną nawet 5-krotnie.**

W uzasadnieniu do projektu PKE projektodawcy wskazali:

*Wysokość opłaty może ulec obniżeniu w związku z zawarciem umowy inwestycyjnej, a jej wysokość nie może przekroczyć 0,25 % rocznych przychodów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego obowiązującego do uiszczenia rocznej opłaty telekomunikacyjnej, z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, uzyskanych w roku obrotowym poprzedzającym o 2 lata rok, za który ta opłata jest należna. Powwyższy limit zwiększono z obowiązującego na gruncie Pke 0,05% do 0,25 %, ze względu na to, że powwyższy wskaźnik był niezmienny od roku 2004, a wartość wskaźnika w ostatnich lat przekraczała znacznie limit ustawowy, co znaczyło, że wpływy z opłaty są dużo niższe niż wydatki Prezesa UKE i ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie telekomunikacji, wskazane w art. 23 ust. 1.*

PIIT nie zgadza się z tokiem rozumowania zaprezentowanym w ww. uzasadnieniu. W OSR wskazano, że „rocznie dochody budżetu państwa z tytułu wpływów z rocznej opłaty telekomunikacyjnej wzrosną maksymalnie o 70 250 000 zł”. Okazuje się, że sama kwota wzrostu przekracza poziom kosztów

organów administracji związanych z wykonywaniem zadań w zakresie telekomunikacji osiągnęły na przestrzeni ostatnich lat. Jak do tej pory koszty te były nominalnie najwyższe w 2022 r. (ponad 67 mln zł, z czego część związana była z realizacją programu POPC). Gdyby w 2022 r. zastosowano metodę wyliczania opłaty telekomunikacyjnej określoną w PKE ze wskaźnikiem 0,25% przychodów jako podstawą, wówczas wpływy z tego tytułu wyniosłyby ponad 91 mln zł, czyli pokrywałyby w przybliżeniu 136% potrzeb. W innych latach ten rozdział pomiędzy potrzebami a dostępnymi środkami byłby jeszcze bardziej wyraźny:

Rok	Nominalne koszty administracji związane z wykonywaniem zadań w zakresie telekomunikacji	Wysokość maksymalnych wpływów z opłaty telekomunikacyjnej, gdyby zastosować metodę jej obliczania opisaną w PKE*	O ile % koszty byłyby niższe niż maksymalne wpływy z opłaty telekomunikacyjnej	Realne koszty administracji związane z wykonywaniem zadań w zakresie telekomunikacji po uwzględnieniu inflacji (zdyskontowane inflacją do cen z 2012 r.)	Zmiana realnych (zdyskontowanych) kosztów administracji (powyżej inflacji)
2012	35 541 960 zł	93 825 000 zł	62%	35 541 960 zł	
2013	40 641 106 zł	90 337 500 zł	55%	40 275 336 zł	13,32%
2014	39 652 886 zł	88 222 500 zł	55%	37 842 057 zł	-6,04%
2015	57 623 708 zł	88 875 000 zł	35%	54 992 206 zł	45,32%
2016	44 679 642 zł	88 807 500 zł	50%	43 023 010 zł	-21,77%
2017	37 018 337 zł	88 875 000 zł	58%	35 859 646 zł	-16,65%
2018	41 524 329 zł	88 200 000 zł	53%	39 420 106 zł	9,93%
2019	47 435 811 zł	89 100 000 zł	47%	44 311 514 zł	12,41%
2020	50 284 256 zł	91 800 000 zł	45%	45 891 987 zł	3,57%
2021	55 671 951 zł	91 800 000 zł	39%	49 081 564 zł	6,95%
2022	67 387 232 zł	91 417 500 zł	26%	56 380 092 zł	14,87%

**Oczekiwanie zatem wpływów w wysokości ok. 90 mln zł rocznie z tytułu opłaty telekomunikacyjnej, w sytuacji gdy dotychczasowe wydatki administracji wynosiły (często znacznie) poniżej 70 mln zł rocznie a branża musi się mierzyć z brakiem perspektywy wzrostu przychodów i znacznym obniżeniem wartości rynku, nie jest więc uzasadnione.**

Oczywiście można sobie wyobrazić sytuację, w której mając perspektywę osiągnięcia większych dochodów z tytułu opłaty telekomunikacyjnej, organy administracji radykalnie zwiększają koszty realizacji zadań dotyczących telekomunikacji. Nie jest to trudne, jeśli jedno z nich zostało sformułowane poprzez ogólne odesłanie do pozostałych zadań związanych „z funkcjonowaniem Prezesa UKE i ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz obsługujących ich urzędów, z wyłączeniem prowadzenia gospodarki zasobami numeracji i częstotliwości” (art. 23 ust. 1 pkt 6 projektu PKE). **Ponieważ wysokość wskaźnika ma być ściśle skorelowana z poziomem tych kosztów, ustalenie odpowiednio niskiego, ustawowego limitu wysokości opłat stanowi jedyny mechanizm**

chroniący przedsiębiorców przed skutkami sztucznego generowania kosztów przez administrację publiczną.

W tym kontekście nie bez znaczenia jest, że art. 16 ust. 1 EKŁE nie nakłada obowiązku kontrybuowania przez przedsiębiorców do wydatków na działalność regulacyjną, a jedynie zakłada taką możliwość. Co więcej, art. 16 ust. 1 EKŁE określa limit wysokości ewentualnych opłat, ale nie mówi, że jeśli opłata jest pobierana, to jej wysokość musi ten limit osiągać. Należy wyraźnie podkreślić, że odpowiednik opłaty telekomunikacyjnej nie jest przewidziany w Czechach, w Estonii, we Francji i w Niemczech – w pełnej zgodności z EKŁE i bez uszczerbku dla funkcjonowania organów regulacyjnych w tych krajach.

Podobne zasady funkcjonowały pod rządami art. 12 ust. 1 dyrektywy o zezwoleniach (2002/20/WE), a sytuacja w Polsce była z nimi zgodna. Na przestrzeni 20 lat wpływy z tytułu opłaty telekomunikacyjnej wahały się między 17 a 21 mln zł (co naturalnie było skorelowane z kondycją rynku i co w jaskrawy sposób pokazuje niską fluktuację jego wartości). Od momentu wejścia w życie Pt wysokość wskaźnika zawsze, z wyjątkiem 2005 i 2008 r., wynosiła 0,05%. Jednocześnie Prezes UKE i minister ds. informatyzacji realizowali zadania dotyczące telekomunikacji, deklarując przy tym koszty z tym związane wielokrotnie przekraczające wpływy z tej opłaty (a jednocześnie wielokrotnie niższe niż całkowite dochody UKE osiągane głównie z innych opłat ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych). Utrzymanie modelu, w którym opłata telekomunikacyjna pobierana jest na rzecz określonego celu, ale nie musi stanowić jedyne źródła finansowania tego celu, jest w pełni zasadne.

Warto podkreślić, że w obecnych warunkach w żadnym wypadku zwiększanie wydatków nie jest podyktowane realnymi potrzebami. Celem regulacji sektorowych jest rozwiązanie problemów, którym przy pomocy ogólnych przepisów z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów nie da się sprostać. Wiele z tych, które nękały polski rynek telekomunikacyjny, zostały dzięki działaniom regulacyjnym przynajmniej częściowo rozwiązane. Osiągnięcie konkurencji na rynkach dotąd regulowanych, ukształtowanie się prężnie działających, acz wymagających uwagi rynków hurtowych, wdrożenie polskich i europejskich przepisów chroniących prawa konsumentów – te zjawiska są świadectwem tego, że polski rynek telekomunikacyjny w 2004 r. i 2024 r. mają ze sobą niewiele wspólnego. Także z racji zmian technologicznych i biznesowych - jako przykład można wskazać wzrost dostępności i popularności usług OTT - wyzwania stojące przed organami administracji publicznej stały się zupełnie inne. Nie powinno być stwierdzeniem kontrowersyjnym, że **regulacja rynku telekomunikacyjnego nie jest już tak trudna i nie powinna być tak (relatywnie) kosztowna, jak 20 lat temu**. W opublikowanej 21 lutego br. Białej Księdze „Jak sprostać potrzebom Europy w zakresie infrastruktury cyfrowej?” Komisja Europejska wprost wskazuje na potrzebę odchodzenia od regulacji ex ante na poziomie krajowym. Co więcej, obecnie głównym problemem rynku jest znalezienie sposobu na stymulację inwestycji infrastrukturalnych w tym zwłaszcza tam, gdzie doprowadzenie wysokiej jakości usług do klientów jest najtrudniejsze. Sposobem na przyspieszenie inwestycji na pewno nie jest zaś obciążanie inwestorów dodatkowymi obowiązkami fiskalnymi.

Przed Prezesem UKE najprawdopodobniej będą w najbliższym czasie stały nowe, ambitne wyzwania, ale będą one dotyczyły przyjęcia roli Koordynatora Usług Cyfrowych, a nie realizowania zadań z zakresu telekomunikacji. Niewątpliwie przygotowanie się do realizacji zupełnie nowych zadań wymagać będzie istotnych nakładów finansowych, jednak dla porządku należy podkreślić, że środki na ten cel nie mogą pochodzić z wpływów z tytułu opłaty telekomunikacyjnej. Pragniemy zwrócić uwagę, że zgłoszone do Ministerstwa Cyfryzacji przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obawy, dotyczące ewentualności pokrywania kosztów działalności Koordynatora Usług Cyfrowych z opłaty telekomunikacyjnej spotkały się z jednoznacznym zapewnieniem, że zadania Koordynatora będą finansowane ze środków budżetowych, a nie z opłaty telekomunikacyjnej, którą ponoszą jedynie przedsiębiorcy telekomunikacyjni. Jednakże **istnieje obawa, że rezerwa budżetowa znacznie przekraczająca realne potrzeby związane z telekomunikacją będzie w sposób mniej bądź bardziej transparentny używana w celu uzupełniania braków niezbędnych do wykonywania przez Prezesa UKE funkcji przewidzianej**

**w akcie o usługach cyfrowych.** Takie ryzyko nie występowałoby, gdyby ustawodawca nie tworzył warunków do zawyżania kosztów realizacji zadań z zakresu telekomunikacji odzyskiwanych następnie poprzez pobieranie opłaty telekomunikacyjnej. Limit 0,05% chroni przedsiębiorców przed takimi zakusami, a sprawne działanie organów administracji na przestrzeni lat pokazuje, że utrzymanie dotychczasowego modelu finansowania jest jak najbardziej możliwe.

Podsumowując, **zdaniem PIIT celem rządu nie powinno być podwyższanie wartości procentowego wskaźnika opłaty, ale zadbanie o lepsze otoczenie regulacyjne, które przyczyni się do wzrostu wartości rynku i zarazem wzrostu dochodów budżetowych przeznaczanych na potrzeby związane z telekomunikacją.**

W kontekście przejęcia przez Prezesa UKE funkcji Koordynatora Usług Cyfrowych należy dodatkowo zwrócić uwagę, że jeżeli zgodnie z zapewnieniami realizacja nowych zadań byłaby finansowana z budżetu państwa bez obowiązku ponoszenia przez regulowane podmioty opłaty celowej, to utrzymanie mechanizmu opłaty telekomunikacyjnej będzie działaniem wysoce niesprawiedliwym i nieuzasadnionym. Opłata telekomunikacyjna nie jest instrumentem wymaganym przez EKŁE, a jedynie dopuszczalnym. Jej stosowanie w sytuacji gdy inne istotne funkcje i działania regulatora finansowane są bez uwzględnienia komponentu „solidarnościowego”, jest wręcz niewskazane. Co więcej opłata telekomunikacyjna jest obecnie (i zgodnie z założeniami projektu PKE ma być w dalszym ciągu) tylko jedną z opłat ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Tak jak wyjaśniamy szczegółowo w dalszej części stanowiska, suma dochodów UKE z tytułu opłat wnoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych za częstotliwości i numerację wielokrotnie przekracza całkowite wydatki administracji dotyczące regulacji rynku telekomunikacyjnego. W tym kontekście jest to obciążenie zbędne i nieuzasadnione potrzebami (zaspokajanymi w nadmiarze z innego tytułu), a ponadto niesprawiedliwe, jeśli podobna danina nie była pobierana od m.in. platform internetowych na potrzeby wykonywania przez Prezesa UKE zadań wynikających z Aktu o usługach cyfrowych.

Reasumując, **wnosimy o wykreślenie art. 23 i rezygnację z opłaty telekomunikacyjnej, a w przypadku nieuwzględnienia tego postulatu nadanie art. 23 ust. 4 PKE następującego brzmienia:**

*4. Wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 0,05% rocznych przychodów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego obowiązującego do uiszczenia rocznej opłaty telekomunikacyjnej z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej uzyskanych w roku obrotowym poprzedzającym o 2 lata rok, za który ta opłata jest należna.*

**W przypadku nieuwzględnienia któregokolwiek z tych postulatów wnosimy o uzupełnienie OSR o rzetelną analizę wpływu podwyższenia opłaty telekomunikacyjnej na sytuację finansową przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a szczególnie na ich zdolność do efektywnego inwestowania (wymaganego dla realizacji celów Cyfrowej Dekady).**

### **3. Art. 24 ust. 21-22 - opłata za wydawanie pozwoleń radiowych**

PIIT raz jeszcze wyraża swój kategoriyczny sprzeciw względem pomysłu rezygnacji z dotychczasowej opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia radiowego i zastąpienia jej nową, horrendalnie wysoką opłatą pobieraną przez UKE.

Gdy w październiku 2021 r. po raz pierwszy jako PIIT wyrażaliśmy na piśmie sprzeciw względem propozycji wprowadzenia nowej opłaty za wydanie pozwolenia radiowego, która miałaby wynosić 65% przeciętnego wynagrodzenia, wskazywaliśmy, że:

*Biorąc pod uwagę przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej za rok 2020 r. (tj. 5167,47 zł), obliczona w ten sposób opłata za wydanie pozwolenia radiowego wyniesie 3358,85 zł, co oznacza wzrost o ponad 73%.*

Zgodnie z komunikatem z 9 lutego 2024 r. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosło już 7155,48 zł, a więc **dziś wydanie pozwolenia radiowego na tych zasadach stanowiłoby koszt 4651 zł, co stanowi 240% dzisiejszej opłaty.**

W tym kontekście znaczenie opłaty za wydanie pozwolenia radiowego znacząco rośnie w kontekście całkowitych kosztów inwestycji w infrastrukturę sieci mobilnych. Jeśli uwzględnić wpływ Funduszu Szerokopasmowego na rozwój sieci ruchomych, to można śmiało stwierdzić, że póki co nie ma realnej perspektywy na odzyskanie tych środków na potrzeby kolejnych inwestycji. Z punktu widzenia operatorów celowość ponoszenia tej nowej opłaty jest tak samo niska, jak celowość opłaty skarbowej, przy czym fundusze potrzebne do wysokości opłaty niezbędnej do wydania jednego pozwolenia radiowego na nowych zasadach pozwalają na wydanie ponad dwóch (w perspektywie roku czy dwóch – pewnie i trzech) pozwoleń na zasadach dotychczasowych.

Należy przypomnieć, że opłaty za prawo instalowania urządzeń powinny być obiektywnie uzasadnione, przejrzyste, niedyskryminujące i proporcjonalne stosowanie do ogólnych celów EKŁE (art. 42 ust. 1 EKŁE). Nowa konstrukcja obliczania opłat za pozwolenie radiowe, przewidująca uwzględnienie corocznie waloryzowanego składnika nie jest zgodna z przynajmniej dwoma nadrzędnymi celami dyrektywy:

- promowaniem łączności oraz dostępu do sieci o bardzo dużej przepustowości, w tym sieci stacjonarnych, ruchomych i bezprzewodowych, oraz korzystania z tych sieci przez wszystkich obywateli Unii i wszystkie unijne przedsiębiorstwa;
- przyczynianiem się do rozwoju rynku wewnętrznego poprzez usuwanie istniejących przeszkód utrudniających inwestycje w sieci łączności elektronicznej, urządzenia towarzyszące i usługi towarzyszące oraz usługi łączności elektronicznej.

W tym kontekście przeciętne wynagrodzenie, a więc wskaźnik zmienny, rosnący i to przeważnie szybciej niż inflacja (na co zwracali uwagę sami projektodawcy w uzasadnieniu do PKE!), jest zupełnie niewłaściwym punktem odniesienia dla określenia wysokości opłaty za wydanie pozwolenia radiowego. **Przeciętne wynagrodzenie nie mówi niczego o kondycji rynku telekomunikacyjnego i ewentualnych rosnących korzyściach związanych z funkcjonowaniem sieci.** Dotychczas funkcjonująca opłata skarbowa w wysokości 1939 zł ma charakter świadczenia publicznego, ale wzajemnego – jej uiszczenie wiąże się z osiągnięciem określonej wymiernej korzyści przez przedsiębiorcę (z uzyskaniem pozwolenia radiowego). To pozwolenie radiowe, wydawane na potrzeby prowadzonej działalności telekomunikacyjnej, jest niezbędne do umożliwienia świadczenia usług telekomunikacyjnych, na których operator zarabia. Jeśli wartość rynku telekomunikacyjnego na przestrzeni lat kształtowała się nominalnie na zbliżonym poziomie, to w pełni uzasadnione jest utrzymywanie stałej kwoty opłaty. **W ostatnim czasie w żadnym wypadku nie nastąpiły zmiany, które świadczyłyby o tym, że opłata skarbową stała się nieadekwatnie niska względem wartości, jaką przeciętnemu przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu przynosi jej uzyskanie.**

Stosowanie tego wskaźnika nie jest także uzasadnione ilością pracy potrzebną do wydania pozwolenia radiowego. Ani obecnie, ani w zaproponowanym w projekcie PKE modelu wpływy z tej opłaty nie stanowiłyby dochodu UKE, który musi uwzględniać wzrost kosztów zatrudnienia osób odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń. Zresztą nawet gdyby to UKE było beneficjentem tej opłaty, to dzięki cyfryzacji procesu wydawania zezwoleń (często setek czy nawet tysięcy), realny koszt realizacji takiej czynności jest całkowicie niewspółmierny nie tylko względem nowej stawki opłaty, ale także opłaty skarbowej w obecnej wysokości.

Można także rozważyć, czy wzrost wysokości i zmiana modelu opłaty mogą mieć pozytywny wpływ na inwestycje. W końcu dochody z tego tytułu miałyby trafiać w całości bądź w części do Funduszu Szerokopasmowego. Jak zaznaczono już wyżej – dotychczasowe doświadczenia w żadnym stopniu nie dają nadziei, że środki gromadzone w tym funduszu miałyby realnie finansować inwestycje w sieci mobilne (choć z pewnością byłoby to pożądane). Jednakże nawet przy założeniu, że Fundusz



Szerokopasmowy działa zgodnie z oczekiwaniami, z punktu widzenia operatora inwestującego w rozwój sieci mobilnej nigdy perspektywa uzyskania jakiejś formy częściowego dofinansowania inwestycji nie będzie bardziej zachęcała do uruchomienia nowej stacji niż perspektywa posiadania większego zasobu środków własnych. **Operator, który w wyniku aukcji wszedł w posiadanie rezerwacji częstotliwości w paśmie 3,6 GHz oraz wpisanego zobowiązania do uruchomienia w pierwszym okresie 3800 nowych stacji bazowych, na nowych zasadach musiałby zapłacić za samo wydanie pozwoleń radiowych o 10 mln zł więcej niż przy opłacie skarbowej w wysokości 1939 zł.** Te pieniądze mogłyby zostać spożytkowane na poczet budowy nawet 100 stacji bazowych, przy pomocy których można poprawić zasięgi i jakość usług tam, gdzie sieć wymaga rozbudowy czy modernizacji. Nie jest możliwym, by ta sama kwota ponad 10 mln zł w Funduszu Szerokopasmowym została spożytkowana równie efektywnie i z korzyścią dla użytkowników. W praktyce proponowana zmiana powoduje jedynie uszczuplenie budżetów na inwestycje (z roku na rok w coraz wyższym stopniu).

Zasadności podwyższania opłaty za pozwolenie radiowe nie można także upatrywać w fakcie, że pozwolenia radiowe mogą być, zgodnie z projektem PKE, wydawane na okres dłuższy niż 10 lat, odpowiadający okresowi rezerwacji. W praktyce już teraz, gdy planowana opłata jest o 140% wyższa niż obecna opłata skarbowa, **nawet nowe pozwolenie wydane na 20 lat byłoby droższe niż 2 następujące po sobie pozwolenia 10-letnie wydane na starych zasadach.** Jeśli weźmie się pod uwagę, że w 2030 r. przeciętne wynagrodzenie prawdopodobnie przekroczy 10 tys. zł, proporcja ta staje się jeszcze bardziej niekorzystna dla operatorów. Ze sprawozdań UKE wynika, że w ostatnich latach urząd wydawał rocznie od prawie 27 tys. do ponad 70 tys. decyzji związanych z obsługą wykorzystania częstotliwości. Choć tylko część z nich to nowe pozwolenia radiowe, to na tej podstawie widać, że **mówimy o procesie ciągłym i masowym, który jedynie nabiera na sile w latach, w których dokonywane są rezerwacje (nowe bądź na kolejny okres).** Do tego należy zauważyć, że na ten moment nie jest jasne, czy pozwolenia na okresy ponad 10-letnie będą w praktyce stosowane, jeśli urządzenia radiowe będą obsługiwać różne pasma z różnymi okresami rezerwacji.

W najbliższych latach operatorzy nie tylko będą budować sieci 5G w oparciu o pasmo 3,6 GHz, ale także będą starać się o odnowienie rezerwacji już posiadanych, co będzie wiązało się z koniecznością uzyskiwania tysięcy nowych pozwoleń radiowych. Skokowy wzrost opłaty za pozwolenia radiowe wpłynie więc negatywnie na budżety inwestycyjne operatorów, co z kolei przyczyni się do spowolnienia modernizacji i rozbudowy sieci. Przy wolniejszym tempie inwestycji ciężko jest z kolei liczyć na to, że, jak przypominaliśmy w części wystąpienia dotyczącej opłaty telekomunikacyjnej, rynek telekomunikacyjny, którego motorem napędowym wciąż jest rynek usług mobilnych, będzie stale rósł – i to w tempie ponad 2% rocznie.

**Z powyższych względów scenariuszem prorynkowym i proinwestycyjnym jest utrzymanie dotychczasowego modelu uiszczania opłaty skarbowej za wydanie pozwoleń radiowych, o co PIIT zdecydowanie postuluje.**

**W przypadku nieuwzględnienia tego postulatu wnosimy o uzupełnienie OSR o rzetelną analizę wpływu zmiany modelu opłaty za pozwolenie radiowe na sytuację finansową przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a szczególnie na ich zdolność do efektywnego inwestowania (wymaganego dla realizacji celów Cyfrowej Dekady).**

#### **4. Art. 24-26 - opłaty za częstotliwości oraz za numerację**

W ocenie PIIT całkowicie niezasadna jest także proponowana waloryzacja maksymalnych opłat związanych z prawem korzystania z częstotliwości i opłat za prawo do wykorzystania zasobów numeracyjnych. W tym kontekście warto skupić się na dwóch aspektach:

- zasadności posługiwania się przeciętnym wynagrodzeniem jako wskaźnikiem waloryzacyjnym;
- celowości takiej waloryzacji z punktu widzenia realnych potrzeb administracji.

W przypadku pierwszego z wątków zasadniczo należy powtórzyć uwagi przytoczone przy omawianiu proponowanej opłaty za wydanie pozwolenia radiowego, przy czym warto wskazać, że sami projektodawcy w uzasadnieniu projektu PKE zauważają, że **wzrost przeciętnego wynagrodzenia od wielu lat jest wyższy od poziomu inflacji**:

- Projektodawca, decydując się na powyższe zmiany, wziął pod uwagę, że ostatni raz powyższe limity były zmieniane w ustawie z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1445, z późn. zm.), a przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło od roku 2013 do roku 2020 prawie o 42% (3 650,06 zł w 2013 r., 5 167,47 zł w 2020 r.), a inflacja roczna pomiędzy rokiem 2013 a rokiem 2020 wyniosła prawie 9% (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/rocne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, <https://www.podatki.gov.pl/kalkulatory-podatkowe/kalkulator-inflacji>).
- Projektodawca, decydując się na powyższe zmiany, wziął pod uwagę, że powyższe limity nie były zmieniane od czasu uchwalenia ustawy PT w roku 2004, a przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej ogłaszane w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wzrosło od roku 2005 do roku 2020 o 117 % (2 380,29 zł w 2005 r., 5 167,47 zł w 2020 r.), a inflacja roczna pomiędzy rokiem 2005 a rokiem 2020 wyniosła prawie 38 % (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/rocne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>; <https://www.podatki.gov.pl/kalkulatory-podatkowe/kalkulator-inflacji>).

Posługiwanie się tym wskaźnikiem jest całkowicie nieadekwatne ze względu na brak realnego związku wpływów z tytułu tych opłat z pokrywaniem kosztów pracy związanych z realizacją zadań przez UKE – wpływy opłat za numerację są przekazywane w 100% do Funduszu Szerokopasmowego, a z opłat za częstotliwości od wielu lat wielokrotnie przekraczają całkowite (!) wydatki Urzędu.

Właśnie ta **niewspółmierność dochodów względem potrzeb stawia pod znakiem zapytania zasadność podnoszenia górnych pułapów wszystkich opłat, w tym opłaty telekomunikacyjnej**:

Rok	Wydatki UKE	Dochody UKE			Relacja dochodów do wydatków UKE	Dochody FS z tytułu opłat za numerację
		całkowite	z tytułu opłat za częstotliwości	z tytułu opłat za numerację		
2017	95 912 tys. zł	775 286 tys. zł	301 222 tys. zł	ok. 85 000 tys. zł*	808%	
2018	109 964 tys. zł	762 363 tys. zł	296 016 tys. zł	ok. 85 000 tys. zł*	693%	
2019	113 687 tys. zł	756 508 tys. zł	281 887 tys. zł	84 619 tys. zł	665%	
2020	112 123 tys. zł	796 928 tys. zł	307 416 tys. zł	84 891 tys. zł	711%	
2021	113 391 tys. zł	819 748 tys. zł	277 201 tys. zł		723%	84 246 tys. zł
2022	131 765 tys. zł	2 111 016 tys. zł	1 625 915 tys. zł		1602%	85 869 tys. zł

\* ponieważ sprawozdania UKE podawały wpływy z tego tytułu w pozycji „różne”, szacunkowa wartość została podana po odjęciu od całkowitej kwoty wpływów z opłaty telekomunikacyjnej

**Niestety proponując podwyższenie opłat (czy ich maksymalnych pułapów) projektodawcy dotąd nie odnosili się do problemu tej dysproporcji.** Sam fakt utrzymywania przez lata stałej wysokości opłat nie pociąga za sobą konieczności ich podnoszenia – szczególnie w sytuacji, gdy pomimo stałego wzrostu gospodarczego wartość krajowego rynku telekomunikacyjnego nie rośnie.

PIIT wskazuje, że zwiększenie wpływów z opłat za częstotliwości, można osiągnąć w inny sposób, bez naruszania zasad określonych w art. 42 ust. 2 EKŁE, zgodnie z którymi:

*2. W odniesieniu do praw użytkowania widma radiowego państwa członkowskie dążą do zapewnienia, aby obowiązujące opłaty były ustalane na poziomie, który zapewni skuteczne przydzielanie i wykorzystanie widma radiowego, w tym przez:*

- a) ustalenie cen wywoławczych jako opłat minimalnych za prawa użytkowania widma radiowego przez uwzględnienie wartości tych praw w przypadku ich ewentualnego alternatywnego użytkowania;*
- b) uwzględnienie kosztów wiążących się z warunkami, którymi obwarowano te prawa; oraz*
- c) stosowanie w możliwie najlepszym zakresie warunków płatności powiązanych z faktyczną dostępnością do celów praw wykorzystania danego widma radiowego.*

Tym alternatywnym, jak **najbardziej prawidłowym sposobem na podniesienie poziomu dochodów jest zwiększenie zakresu częstotliwości dostępnych przedsiębiorcom.** Wciąż są niezagospodarowane zasoby, które można, a nawet które powinno się udostępnić – w szczególności pasmo 700 MHz.

Niepokojące jest, że dążąc do zwiększania dochodów budżetu w pierwszej kolejności bierze się pod uwagę podwyższanie stawek opłat nie zaś zwiększenie efektywności działań regulacyjnych. **Zasadą powinno być, że dopiero w sytuacji, gdy dalsza optymalizacja gospodarowaniem częstotliwościami (czy numeracją) nie jest już możliwa, a generowane wpływy są zbyt niskie – choć, podkreślamy, w rzeczywistości nie są – strona publiczna rozważa podniesienie wysokości opłat.** Operatorzy muszą na bieżąco poprawiać efektywność swoich działań i tego samego należy oczekiwać od administracji publicznej. Przedstawiając w PKE propozycje podwyższenia opłat (czy ich limitów), dotąd projektodawcy w żaden sposób nie wykazali, że po ich stronie jakiegokolwiek działania optymalizacyjne zostały podjęte.

Dodatkowo kwestią do zaadresowania jest nieprzygotowanie projektu PKE do dystrybucji tzw. pasm milimetrowych. Pomiędzy 18 stycznia a 16 lutego 2024 r. Prezes UKE prowadził konsultacje w sprawie wykorzystania pasma 26 GHz i 42 GHz<sup>2</sup>. Udostępnienie tych pasm, w szczególności bardziej „dojrzałego” do dystrybucji pasma 26 GHz, na potrzeby komercyjne wymaga ustalenia odpowiednio niskich kosztów administracyjnych. Zgodnie z projektem PKE limit opłaty za 1 MHz w paśmie 3,4-3,8 GHz i 1 MHz w paśmie 26 GHz wynoszą dokładnie tyle samo, mimo że użyteczność wycinka pasma o tej samej szerokości jest w obu przypadkach skrajnie różna. W tym kontekście konieczne jest określenie dodatkowego progu opłat dla pasm milimetrowych, który będzie uwzględniał odpowiednio obniżone walory użytkowe pasma i określał urealniony limit opłat.

**W związku z powyższym wnosimy o pozostawienie limitów opłat za częstotliwości i numerację na obecnym, określonym w Pt poziomie.**

**W przypadku nieuwzględnienia tych postulatów wnosimy o uzupełnienie OSR o rzetelną analizę wpływu podwyższenia opłat za częstotliwości i numerację na sytuację finansową przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a szczególnie na ich zdolność do efektywnego inwestowania (wymaganego dla realizacji celów Cyfrowej Dekady).**

Niezależnie od powyższego zwracamy uwagę na potrzebę rozważenia uzupełnienia art. 24 ust. 10 pkt 15 o dodatkową lit. f, która będzie określać górny, urealniony próg opłat za częstotliwości z pasm

<sup>2</sup> <https://bip.uke.gov.pl/konsultacje-i-wyniki-konsultacji/konsultacje-w-sprawie-wykorzystania-pasma-26-ghz-oraz-42-ghz,2838.html>

milimetrowych. W przypadku rozdysponowania przez Prezesa UKE pasma 26 GHz konieczne będzie określenie takiego limitu opłaty za częstotliwości, która będzie odzwierciedlać rzeczywistą użyteczność i wartość tego zasobu. Choć możliwość ustalenia odpowiednio niskiej stawki opłaty powinna nastąpić dopiero w akcie wykonawczym, to określenie odpowiedniego limitu już na poziomie ustawy stanowiłoby dla operatorów dodatkową gwarancję, że korzystanie z wyższych pasm może być opłacalne.

Dla zapewnienia spójności siatki pojęciowej, w związku z tym, że pozwolenia radiowe, o których mowa w art. 138 nie są tym samym, co decyzje dopuszczające czasowe używanie urządzeń radiowych przewidziane w art. 152 i 153, wnosimy o wprowadzenie następującej zmiany w art. 24 ust. 4:

*4. Opłatę, o której mowa w ust. 1, uiszcza również podmiot nieposiadający rezerwacji częstotliwości, który uzyskał prawo do wykorzystywania częstotliwości w ~~pozwoleniu radiowym, na podstawie~~ decyzji, o której mowa w art. 152 lub art. 153.*

#### **5. Art. 40 ust. 1 pkt 2) lit. b)-c)**

W art. 40 ust. 1 pkt 2) lit. b)-c) PKE rozszerzono obowiązek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego dotyczący odtwarzania dostarczania publicznych sieci telekomunikacyjnych lub przywrócenia świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, w przypadku utraty ciągłości dostarczania tych sieci lub usług, z uwzględnieniem pierwszeństwa na rzecz wszystkich operatorów usług kluczowych i operatorów infrastruktury krytycznej.

Zwracamy uwagę, że rozszerzenie to nie wynika wprost z przepisów dyrektywy EKŁE, a regulacja została zaczerpnięta z art. 178 ustawy Pt. W odniesieniu do obecnego art. 178 ustawy Pt w art. 40 ust. 1 pkt 2) projektu ustawy PKE dodano kolejne podmioty, tj. operatorów usług kluczowych i operatorów infrastruktury krytycznej, na rzecz których przedsiębiorca telekomunikacyjny będzie nieodpłatnie wykonywał nowe zadania.

Rozszerzenie to znacząco wpływa na zakres dotychczasowych obowiązków i prac do wykonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W opinii Izby, rozszerzenie nie znajduje żadnego uzasadnienia, a wprowadzanie nowego obowiązku jest dodatkowym nowym obciążeniem niewynikającym również z EKŁE.

Przedsiębiorca telekomunikacyjny nie ma możliwości weryfikacji - czy dany podmiot operator usług kluczowych lub operator infrastruktury krytycznej - są tymi właściwymi podmiotami wskazanymi w ustawie. Lista operatorów usług kluczowych i operatorów infrastruktury krytycznej nie jest listą dostępną publicznie (za wyjątkiem przypadków które zostały upublicznione, ewentualnie będących abonentami tego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego). Przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają zatem uzasadnioną obawę, że w sytuacji wysokiego stresu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w czasie wojny, może dochodzić do nadużyć i celowego wymuszania na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych realizacji tych obowiązków.

Podmioty infrastruktury krytycznej oraz usługi kluczowej już teraz powinni wypełniać określone zadania i obowiązki m.in. z zakresu ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia (art. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Podobnie podmioty usługi kluczowej w ramach obowiązków wdrażają system zarządzania bezpieczeństwem wykorzystywanym do świadczenia usługi kluczowej, zapewniający m.in. wdrożenie odpowiednich i proporcjonalnych do oszacowanego ryzyka środków technicznych i organizacyjnych, w tym np. bezpieczeństwo i ciągłość dostaw usług, od których zależy świadczenie usługi kluczowej czy utrzymywanie planów działania umożliwiających ciągłe i niezakłócone świadczenie usługi kluczowej (art. 8 ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa).

Nie ma ograniczeń, aby w ramach własnych zadań właściciele infrastruktury krytycznej czy właściciele usługi kluczowej, w ramach zarządzania ryzykiem, definiowali ryzyka związane ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych i w umowach z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi dookreślali szczegółowe warunki odtwarzania dostarczania lub przywrócenia świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych (w przypadku utraty ciągłości dostarczania tych sieci lub usług). Nie znajdujemy więc powodów, dla których realizacja tych obowiązków zostaje przerzucona i ma się odbywać wyłącznie na koszt przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Tym bardziej, że bardzo często operatorzy usług kluczowych lub operatorzy infrastruktury krytycznej mają do dyspozycji ogromne środki finansowe, często większe niż przedsiębiorcy telekomunikacyjni.

Obecnie jest bardzo dużo podmiotów infrastruktury krytycznej i usług kluczowych, na rzecz których mogłaby zostać nałożona decyzja Prezesa UKE. Po implementacji do polskiego prawa zapisów dyrektywy CER (ws. odporności podmiotów krytycznych) i NIS2 (ws. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa), wzrośnie zarówno zakres nowych obowiązków, jak i liczba operatorów usług kluczowych i operatorów infrastruktury cyfrowej. W związku z tym przedsiębiorcy telekomunikacyjni powinni odzyskać koszty poniesione na ten cel.

Zadania i obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego to podstawowe zadania leżące po stronie Państwa, i należą do zakresu działania instytucji rządowych. Są to zadania Państwa podobne do tych, jak przygotowanie armii na wypadek wojny, powinny być zatem finansowane przez rząd ze środków przeznaczonych na ten cel.

**Postulujemy usunięcie lit. b) i lit. c) z art. 40 ust. 1 pkt 2) z projektu ustawy PKE.**

#### **6. Art. 43 - warunki dostępu i utrwalania na rzecz uprawnionych podmiotów (tzw. *legal interception*)**

Jedną z większych zmian w zakresie bezpieczeństwa przewidzianą w projekcie PKE, w porównaniu do stanu obecnego wynikającego z ustawy – Prawo telekomunikacyjne, jest obowiązek zapewnienia uprawnionym podmiotom, sądowi oraz prokuratorowi warunków dostępu i utrwalania danych o lokalizacji w sposób zapewniający bieżącą i aktualną lokalizację urządzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na technologię świadczonej usługi, powstałych w związku ze świadczoną publicznie dostępną usługą komunikacji elektronicznej (art. 43 ust. 1 pkt 1) lit. a) tiret piąty oraz lit. c) projektu PKE). Zasady zapewnienia warunków dostępu i utrwalania w zakresie m.in. danych o lokalizacji zostały określone w art. 45 projektu PKE.

Jak wielokrotnie pisaliśmy i podnosiliśmy w toku rządowych prac legislacyjnych nad projektowanymi przepisami wymagany mechanizm bieżącego lokalizowania urządzeń końcowych objętych kontrolą operacyjną może – ze względu na obiektywnie istniejące uwarunkowania techniczne – utrudniać osiągnięcie kontroli operacyjnej. Ponownie przypominamy i uczulamy na ten aspekt, gdyż jego pominięcie może skutkować ograniczeniem skuteczności działań prowadzonych przez uprawnione podmioty.

Niemniej jednak powyższe ryzyko to nie jedyny problem wynikający z projektowanych regulacji w obszarze dotyczącym zachowania poufnego charakteru informacji. Kolejnym wyzwaniem jest zachowanie poufnego charakteru informacji w ramach sieci telekomunikacyjnych obsługujących uprawnione podmioty w zakresie dostępu i utrwalania. Ze wstępnych analiz technicznych wynika, że wypełnienie wymagań w zakresie „danych o lokalizacji” będzie oznaczało, że informacje z tym związane będą płynęły i będą dostępne dla tych systemów i tych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej, których nie da się racjonalnie zabezpieczyć i certyfikować zgodnie z wymaganiami stawianymi przez przepisy o ochronie informacji niejawnych. Ten problem jest szczególnie dotkliwy dla tych scenariuszy, w których „dane o lokalizacji” mają dotyczyć in-roamerów (patrz art. 45 ust. 5 projektu PKE), gdyż w tym przypadku nie widzimy technicznych możliwości zabezpieczenia sieci tak, aby całkowicie wyeliminować ryzyko ujawnienia wrażliwych informacji.

Niezależnie od opisanych powyżej problemów i wyzwań technicznych (które mogą wpłynąć na efektywność działania uprawnionych podmiotów) identyfikujemy również problem natury legislacyjnej i prawnej, jaki wynika z faktu, że zarówno na gruncie ustawy – Prawo telekomunikacyjne jak i na gruncie projektu PKE pojęcie „danych o lokalizacji” jest powiązane na poziomie definicji z pojęciem „usługi o wartości wzbożonej” (art. 2 pkt 79) projektu PKE: usługa o wartości wzbożonej oznacza *każdą usługę wymagającą przetworzenia danych o lokalizacji*). Ponadto analizowane przepisy projektu PKE mówią jednoznacznie o danych o lokalizacji *powstałych w związku ze świadczoną publicznie dostępną usługą komunikacji elektronicznej*, co może oznaczać, że „dane o lokalizacji” na potrzeby uprawnionych podmiotów powstaną tylko i wyłącznie jeśli abonent korzysta z usługi o wartości wzbożonej. A biorąc pod uwagę, że świadczenie usług komunikacji elektronicznej odbywa się na podstawie umowy to usługa o wartości wzbożonej może być świadczona na rzecz abonenta tylko wtedy, gdy abonent wyrazi wolę korzystania z usługi i zawrze z dostawcą usług stosowną umowę. Taka interpretacja projektowanych przepisów w praktyce prowadzi do wniosków, które mogą być odmienne od oczekiwań uprawnionych podmiotów.

Na koniec rozważań o przepisach dotyczących warunków dostępu i utrwalania nie sposób nie odnieść się do być może najważniejszej kwestii w tym wątku, mianowicie do *vacatio legis* dla tych przepisów. Racjonalne *vacatio legis* w tym przypadku wynosi 24 miesiące. Pamiętać trzeba, że dane na potrzeby realizacji obowiązków związanych z warunkami dostępu i utrwalania są przetwarzane w systemach niejawnym, certyfikowanych przez odpowiednie służby. Same zmiany w systemach przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, niezbędne dla realizacji obowiązków w zakresie danych o lokalizacji na potrzeby uprawnionych podmiotów, to wielomiesięczny *development*, a zmiany te będą wiązały się z wymogiem ponownej certyfikacji tak zmienionego systemu, co samo w sobie jest procesem, który może trwać miesiącami. Biorąc powyższe pod uwagę uważamy, że zasadnym jest 24-miesięczne *vacatio legis* w tym zakresie, biorąc pod uwagę skalę wyzwań, wysiłek organizacyjny oraz koszty jakie będą się wiązały z wdrożeniem nowego obowiązku.

Podsumowując wątek dotyczący warunków dostępu i utrwalania **postulujemy**:

- **ponowną weryfikację przyjętych przez autorów analizowanych przepisów założeń** i taką ich modyfikację, aby:
  - techniczna realizacja nowego obowiązku nie utrudniała osiągnięcia celów kontroli operacyjnej;
  - przepisy nie pozostawiły wątpliwości co do tego, w jakich przypadkach mają powstawać dane o lokalizacji na potrzeby zapewnienia dostępu i utrwalania na rzecz uprawnionych podmiotów;
- **zapewnienie 24-miesięcznego *vacatio legis* na wdrożenie nowego obowiązku.**

## 7. Art. 43 ust. 4

W art. 43 ust. 4 projektu PKE znalazł się zapis wskazujący, że uprawniony podmiot wspólnie z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w terminie 24 godzin od momentu zgłoszenia zapotrzebowania w formie pisemnej przez uprawniony podmiot, określą sposób realizacji przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego warunków dostępu i utrwalania.

*4. Uprawniony podmiot wspólnie z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w terminie 24 godzin od momentu zgłoszenia przez uprawniony podmiot zapotrzebowania na piśmie w postaci papierowej lub elektronicznej, z uwzględnieniem możliwości technicznych i finansowych przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 1, określają sposób realizacji przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego warunków dostępu i utrwalania, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a i b.*

W uzasadnieniu do tego artykułu zawarto m.in. informację, że przepis ten precyzuje tryb określenia sposobu realizacji warunków zapewnienia dostępu i utrwalania, przez co nie stwarza możliwości

wskazywania nowych sposobów realizacji dostępu i utrwalania. Pragniemy zwrócić uwagę, że określenie wprost w przepisie terminu 24 godzin na określenie realizacji warunków dostępu i utrwalania, istotnie wpływa na wykonanie tego obowiązku.

W przypadku ogólnopolskiej sieci stacjonarnej PSTN, gdzie struktura jest rozproszona, konieczność sposobu realizacji dostępu i utrwalania w czasie 24 godzin bardzo często nie będzie możliwa ze względów technicznych. Ponieważ systemy dla sieci stacjonarnej PSTN nie są już wspierane przez producentów, takie wymaganie spowoduje bardzo często brak możliwości jego technicznej realizacji w wymaganym terminie.

Wprawdzie w uzasadnieniu doprecyzowano, że termin 24-godzinny dotyczy wzajemnego określenia sposobu zapewnienia warunków dostępu i utrwalania, a nie realizacji obowiązku przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. Z dotychczasowej praktyki wiemy, że podmioty uprawnione różnie i często literalnie traktują przepisy w tym zakresie i okres 24 godzin może się wiązać dla nich z fizyczną i techniczną realizacją warunków takiego dostępu i utrwalania. Przy obecnej konstrukcji przepisu nie jest to jednoznaczne i może być interpretowane odmiennie przez uprawnione podmioty oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych, doprowadzając do nieporozumień w tym zakresie.

Z powyższych względów proponujemy **zmianę tego wymagania na 72 godziny**. Uważamy, że termin 72 godzin jest odpowiednim okresem czasu na techniczną realizację i prawidłowe wykonanie nałożonego obowiązku na przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

## **8. Art. 47 ust. 1 pkt 1 – przechowywanie danych na terytorium RP**

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu PKE:

*Art. 47. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny, z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 49 ust. 2, jest obowiązany na własny koszt:*

- 1) zatrzymywać i przechowywać dane, o których mowa w art. 49 ust. 1, generowane w publicznej sieci telekomunikacyjnej lub przez niego przetwarzane, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez okres 12 miesięcy, licząc od dnia połączenia lub nieudanej próby połączenia, a z dniem upływu tego okresu dane te niszczyć, z wyjątkiem tych, które zostały zabezpieczone, zgodnie z przepisami odrębnymi;*

Powyższa propozycja zapisu jest odzwierciedleniem przepisów już znajdujących się w art. 180a ustawy Prawo telekomunikacyjne. Zapis ten jest nieprecyzyjny w kontekście wymogu zatrzymywania i przechowywania danych w centrach danych zlokalizowanych na terytorium RP i powoduje niejasność prawną.

Przepis ten można interpretować w ten sposób, że zatrzymywanie i przechowywanie danych w odbywa się na terytorium RP. Można jednak go interpretować tak, że przetwarzanie co do zasady odbywa się na terytorium RP, a jego niektóre elementy, tj. zatrzymywanie i przechowywanie danych może odbywać się poza terytorium RP, oczywiście przy wypełnieniu obowiązku ochrony tych danych (przed przypadkowym lub bezprawnym zniszczeniem, utratą lub zmianą, dostępem lub ujawnieniem).

Podejście, w którym przepis krajowy reguluje konieczność zatrzymywania i przechowywania danych w centrach danych zlokalizowanych na terytorium RP, co do zasady, jest w sprzeczności z zasadą wspierania wspólnego rynku UE. W ramach jednolitego rynku UE, obecnie przedsiębiorcy telekomunikacyjni prowadzą swoją działalność w państwach członkowskich UE i wykorzystują do przetwarzania danych systemy i infrastrukturę znajdujące się w innych krajach UE. Przyjęcie podejścia jak wyżej, jest także w kontrze do regulacji takich jak Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych (RODO), gdzie jednym z głównych jej założeń była likwidacja barier w swobodnym przepływie chronionych danych osobowych na obszarze Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Ograniczenie zatrzymywania i przechowywania danych do terytorium RP poważnie ograniczy także możliwość wyboru usług chmurowych, które często znajdują się w innym kraju UE. Takie usługi dają możliwość implementacji nowoczesnych rozwiązań adresujących potrzeby klientów i umożliwiają skalowalność wykorzystywanych usług na potrzeby klientów. Przez ograniczenie zatrzymywania i przechowywania danych do terytorium RP mamy ryzyko niekorzystnych regulacji dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, nie znajdujące uzasadnienia natury prawnej, faktycznej czy praktycznej (trudno szukać podobnych uregulowań dla innych sektorów).

Ważnym aspektem jest kwestia bezpieczeństwa danych związana z zatrzymywaniem i przechowywaniem tych danych poza terytorium RP. W przypadku potencjalnej zmiany geopolitycznej w naszym regionie i chęci nielegalnego wykorzystania tych danych przeciwko obywatelom polskim, przechowywanie danych poza terytorium RP jest dodatkowym zabezpieczeniem i atutem bezpieczeństwa. Przy odpowiednim poziomie zabezpieczeń i ochronie tych danych przed nieuprawnionym dostępem, jest to dodatkowa gwarancja bezpieczeństwa danych, która zapewni nam ciągłość działania. Wyraźnym przykładem takiego działania jest przykład ukraiński, kiedy ze względów bezpieczeństwa dane rządowe w związku z zagrożeniem konfliktem zbrojnym zostały przeniesione i zabezpieczone poza terytorium Ukrainy. Przyjęcie zatem podejścia do przechowywania danych retencyjnych chociażby na terytorium UE, w znaczący sposób pozwoli zminimalizować ryzyko związane z ich przechowywaniem wyłącznie na terytorium RP, zagwarantuje większą stabilność tych dowodów elektronicznych oraz wpłynie pozytywnie na możliwości działań w zakresie utrzymania ciągłości świadczenia usług i znacząco zwiększy możliwości odtworzeniowe w przypadku uszkodzeń infrastruktury krajowej.

Należy wskazać, że przepisy projektowanej ustawy PKE uszczegóławiają obowiązki przedsiębiorcy telekomunikacyjnego dotyczące bezpieczeństwa sieci - wprost nakazując uwzględnić kwestę ciągłości działania. To w celu zapewnienia ciągłości działania przedsiębiorca ma uwzględniać możliwość wystąpienia sytuacji szczególnych zagrożeń (art. 39 ust. 1 projektu PKE). Plan działań w sytuacji szczególnego zagrożenia (art. 39 ust. 3 pkt. 4) powinien obejmować utrzymanie ciągłości dostarczania sieci lub świadczenia usług.

Dodatkowo na podstawie art. 40 ust. 1 pkt. 1 i 2 PKE, Prezes UKE w sytuacji szczególnego zagrożenia może nałożyć na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązki dotyczące utrzymania ciągłości dostarczania sieci lub świadczenia usług, a w przypadku utraty ciągłości dostarczania sieci lub usług - odtwarzania ich dostarczania dla wskazanych w przepisie podmiotów.

W szczególności, aby móc zapewnić ciągłość działania w sytuacji szczególnego zagrożenia, wskazana byłaby możliwość skorzystania z rozwiązań obejmujących przechowywanie danych także poza terenem RP. Dzięki temu nawet jeśli nie będzie działać część infrastruktury w Polsce i będzie utrudniony dostęp do danych przechowywanych w Polsce, to byłaby możliwość skorzystania z danych poza terenem Polski.

Należy także podkreślić, że obowiązek dotyczący retencji danych generowanych w publicznych sieciach telekomunikacyjnych przedsiębiorca telekomunikacyjny realizuje na własny koszt. Aktualizacja systemów, implementowanie nowych czy ich utrzymywanie nie jest pokrywane z żadnych opłat za udostępnienie danych uprawnionym podmiotom, sądowi i prokuratorowi. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni muszą mieć możliwość realizowania obowiązku retencji danych w sposób efektywny kosztowo – i takie możliwości daje wykorzystanie m.in. usług chmurowych, w tym z użyciem rozwiązań wykorzystujących możliwość przechowywania danych poza terytorium RP, w innych krajach Unii Europejskiej

**W związku z powyższym proponujemy następującą zmianę w art. 47 ust. 1 pkt 1) projektu PKE, polegającą na zastąpieniu wyrażenia z „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” na wyrażenie „na terytorium Unii Europejskiej”:**

*Art. 47. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny, z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 49 ust. 2, jest obowiązany na własny koszt:*



- 2) zatrzymywać i przechowywać dane, o których mowa w art. 49 ust. 1, generowane w publicznej sieci telekomunikacyjnej lub przez niego przetwarzane, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Unii Europejskiej, przez okres 12 miesięcy, licząc od dnia połączenia lub nieudanej próby połączenia, a z dniem upływu tego okresu dane te niszczyć, z wyjątkiem tych, które zostały zabezpieczone, zgodnie z przepisami odrębnymi;

#### 9. Art. 49 ust. 1 pkt 2 lit. d) - zakres danych objętych obowiązkiem zatrzymywania i udostępniania

Zgodnie z art. 49 ust. 1 pkt 2) lit. d) obowiązek retencji i udostępniania ma objąć (oprócz danych już dzisiaj objętych tym obowiązkiem na gruncie Prawa telekomunikacyjnego) dane dotyczące publicznie dostępnych usług komunikacji elektronicznej niezbędne do określenia *danych jednoznacznie identyfikujących użytkownika w sieci*. Analogicznego punktu nie ma w obecnie obowiązującym Prawie telekomunikacyjnym. Szczegółowy wykaz danych objętych obowiązkiem retencji i udostępniania ma zostać określony w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, wydanym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych (art. 49 ust. 2 projektu PKE).

Na chwilę obecną nie jesteśmy w stanie w sposób merytoryczny ocenić i odnieść się do tej zmiany, gdyż sam nowo dodany punkt na poziomie projektowanej ustawy nie wyjaśnia, jaki zakres danych będzie nim objęty, a projekt rozporządzenia, przekazany (poglądowo) do Sejmu poprzedniej kadencji wydaje się nie uwzględniać dodania na poziomie projektu ustawy nowego punktu, opisującego, jakie dane mają być objęte retencją. Zakres danych, jakie mają zostać objęte poszerzonym obowiązkiem retencyjnym jest o tyle niejasny, że już dzisiaj obowiązujące przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne dają podstawę do wydania rozporządzenia w taki sposób, aby obowiązkiem retencji objąć zarówno dane niezbędne do ustalenia zakończenia sieci, telekomunikacyjnego urządzenia końcowego i użytkownika końcowego inicjującego połączenie i do którego połączenie jest kierowane (art. 180c ust. 1 pkt 1) Prawa telekomunikacyjnego) jak i dane niezbędne do określenia daty i godziny połączenia oraz czasu jego trwania, rodzaju połączenia oraz lokalizacji telekomunikacyjnego urządzenia końcowego (art. 180c ust. 1 pkt 2) Prawa telekomunikacyjnego).

Wątpliwości w tym zakresie nie rozwiewa niestety uzasadnienie do projektowanego przepisu PKE (którego ze względu na obszerność nie przytaczamy w tym miejscu), w którym jest mowa o nowych technologiach i znacznikach pozwalających na identyfikowanie użytkowników, ale w którym nie wyjaśniono w żaden sposób, czemu konieczne jest dodanie lit. d) w punkcie 2) w ust. 1 art. 49 projektu PKE, mówiącego o danych jednoznacznie identyfikujących użytkownika w sieci, skoro już punkt 1) w ust. 1 art. 49 projektu PKE (tak samo jako obecnie art. 180c ust. 1 pkt 1) Prawa telekomunikacyjnego) dotyczy danych niezbędnych do ustalenia m.in. użytkownika końcowego. Innymi słowy nie wiadomo po co jest nowa lit. d) w pkt 2) odnosząca się do danych identyfikujących użytkowników sieci, skoro już punkt 1) dotyczy danych pozwalających na identyfikację użytkowników końcowych.

Niepewność co do intencji Projektodawcy potęguje fakt, że nowa lit. d) mówi o danych identyfikujących użytkownika w sieci, podczas gdy projekt PKE ani nie definiuje ani nie posługuje się pojęciem „użytkownika w sieci”, a co zatem idzie na podstawie tak zredagowanego przepisu nie wiadomo – w sensie prawnym – o jaką grupę użytkowników i o jakie dane chodzi.

W związku z powyższym kluczowe dla oceny analizowanego art. 49 ust. 1 pkt 2) lit. d) projektu PKE jest przesądzenie jakie dane kryją się pod pojęciem *danych jednoznacznie identyfikujących użytkownika w sieci* i jakich danych w tym zakresie należy spodziewać się w przyszłym rozporządzeniu wykonawczym, które ma być wydane na podstawie art. 49 ust. 2 PKE.

Kierunek zaproponowanych zmian (tj. poszerzenie obowiązku retencji i udostępniania) jest przeciwny wobec kierunku nadanemu porządkowi prawnemu Unii Europejskiej przez Trybunał Sprawiedliwości

Unii Europejskiej, który w kilku już wyrokach<sup>3</sup> za niezgodne z prawem UE konsekwentnie uznaje takie regulacje krajowe, które:

- przewidują do celów zwalczania przestępczości uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie wszystkich danych o ruchu oraz danych dotyczących lokalizacji wszystkich abonentów i zarejestrowanych użytkowników wszystkich środków łączności elektronicznej;
- nie uzależniają przyznania dostępu do danych retencyjnych uprawnionym organom od uprzedniej kontroli sprawowanej przez sąd lub niezależny organ administracyjny i nie ustanawiają wymogu, aby dane te były przechowywane na obszarze Unii;
- umożliwiają organowi państwa nałożenie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku uogólnionego i niezróżnicowanego transmitowania służbom wywiadu i bezpieczeństwa danych o ruchu i danych o lokalizacji do celów ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Poszerzenie zakresu danych objętych obowiązkiem retencji i udostępniania jest w kontrze wobec wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto, z perspektywy wymogów konstytucyjnych dotyczących ograniczania ustawą praw i swobód obywatelskich, należy również ocenić proporcjonalność takiego rozwiązania, gdyż bez wątpienia poszerzenie zakresu danych zatrzymywanych i udostępnianych uprawnionym podmiotom ma bezpośredni i negatywny wpływ na sferę prywatności obywateli. Choć nie ulega wątpliwości, że uprawnione podmioty muszą dysponować narzędziami do skutecznej walki z przestępczością, to każdy przypadek poszerzenia kompetencji uprawnionych podmiotów powinien przejść taki test proporcjonalności, celem oceny, czy w interesie publicznym jest poszerzenie tych uprawnień kosztem zawężenia sfery prywatności obywateli.

Niezależnie od powyższego zwracamy uwagę, że poszerzenie danych objętych obowiązkiem retencji i udostępniania może wiązać się z wymianą wielu urządzeń funkcjonujących obecnie w sieci telekomunikacyjnej, wymianą oprogramowania jak również z zapewnieniem infrastruktury do przechowywania dodatkowych wolumenów danych. Wszystko to składa się na poważny, długotrwały i kosztowny proces zakupowy i wdrożeniowy, którego skala zależy od finalnego zakresu danych jakie mają być zatrzymywane i udostępniane, a to natomiast będzie znane dopiero po ustaleniu treści przyszłego rozporządzenia wykonawczego. W związku z powyższym zwracamy uwagę na potrzebę zapewnienia – jeśli obowiązek retencji i udostępniania danych pomimo wcześniejszych zastrzeżeń będzie poszerzany – odpowiedniego *vacatio legis* dla nowej kategorii danych, które nie powinno być krótsze niż 12 miesięcy od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw.

Kończąc ten wątek zwracamy uwagę, że analizowany przypadek jest symptomatycznym przykładem pewnego systemowego problemu procesu legislacyjnego, którego skutkiem jest brak możliwości merytorycznej oceny projektowanych przepisów. Projektowana ustawa poszerza co prawda zakres danych objętych retencją o nowy punkt, ale ów punkt ma zostać wypełniony treścią (czyli wskazaniem, jakie dane mają być zatrzymywane i udostępniane uprawnionym podmiotom w ramach tego punktu) dopiero przez rozporządzenie wykonawcze, które będzie konsultowane publicznie już po uchwaleniu ustawy. Natomiast gdy ustawa zostanie już uchwalona, podpisana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw, to urząd obsługujący ministra upoważnionego do wydania rozporządzenia rozpocznie prace legislacyjne nad projektem takiego rozporządzenia. Na bazie tekstu projektu rozporządzenia przedsiębiorcy i obywatele dowiedzą się, jak ma wyglądać nowy zakres danych objętych retencją, ale na tym etapie uwagi co do zasadności i celowości poszerzenia zakresu retencji będą zapewne nieuwzględniane przez wnioskodawcę z powołaniem się na argument, że projektowane rozporządzenie musi być zgodne z ustawą, a ustawa przewiduje nową kategorię danych retencyjnych. W efekcie przedsiębiorcy i obywatele nie mają możliwości przeprowadzenia merytorycznej oceny projektowanych zmian w prawie, nie mogą się do nich ustosunkować i nie mają realnego wpływu na proponowane zmiany ani

<sup>3</sup> Wyroki TSUE: z dnia 8 kwietnia 2014 r. w połączonych sprawach C 293/12 i C 594/12 Digital Rights Ireland; z dnia 21 grudnia 2016 r. w połączonych sprawach C 203/15 i C 698/15 Tele2 Sverige i Watson; z dnia 6 października 2020 r. w sprawie C-623/17 Privacy International; z dnia 6 października 2020 r. w połączonych sprawach C 511/18, C 512/18 oraz C 520/18 La Quadrature du Net Trybunał

na etapie projektu ustawy , ani na etapie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia wykonawczego Jest to bolączka procesu legislacyjnego i obawiamy się, że ten sam scenariusz powtórzy się w przypadku analizowanych przepisów dotyczących zakresu danych objętych obowiązkiem retencyjnym. Żeby tak się nie stało Projektodawca powinien wywiązać się z obowiązku przekazania do Sejmu, wraz z projektem ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, również projektu rozporządzenia wykonawczego, które ma zostać wydane na podstawie art. 49 ust. 2 PKE, w brzmieniu uwzględniającym brzmienie projektowanej delegacji ustawowej.

Wszelkie zmiany w tym zakresie – w stosunku do stanu obecnego wynikającego z Prawa telekomunikacyjnego – były wprowadzane w dialogu z przedsiębiorcami komunikacji elektronicznej, czyli adresatami tych przepisów.

#### **Podsumowując widzimy potrzebę:**

- rezygnacji z poszerzenia obowiązku retencji i udostępniania o nową kategorię danych, jeśli ponowna analiza tego rozwiązania po stronie Projektodawcy wykaże brak proporcjonalności tego rozwiązania z perspektywy zakresu ingerencji w prawa i swobody obywatelskie, uwzględniając kierunkowo jednoznaczne w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- przeprowadzenie z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi rzetelnego dialogu na temat zakresu i celu zmian – w porównaniu do Prawa telekomunikacyjnego - w przepisach retencyjnych, zarówno w ramach prac nad projektem PKE jak i w ramach przyszłych prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia wykonawczego do analizowanych przepisów ustawy;
- zweryfikowania redakcyjnej strony analizowanych przepisów;
- zapewnienia co najmniej 12 miesięcznego *vacatio legis*, potrzebnego przedsiębiorcom na dostosowanie systemów do wymaganych zmian.

#### **10. Art. 87 ust. 4 - zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwoleń radiowych**

Dla rozwiania wszelkich wątpliwości, wnosimy o potwierdzenie, że ujęty w art. 87 ust. 4 warunek: „o ile zawarte zostały porozumienia międzynarodowe z państwami sąsiadującymi dotyczące warunków wykorzystywania częstotliwości w rejonach przygranicznych” oznacza, że brak możliwości zwolnienia operatora z obowiązku uzyskania pozwolenia radiowego dotyczy tylko obszaru, na którym nie można ustalić warunków wykorzystania częstotliwości bez koordynacji z konkretnym państwem sąsiadującym a brak jest odpowiedniego porozumienia z tym państwem. Innymi słowy – w ocenie PIIT zasadnym jest jednoznaczne przesądzenie, że w przypadku rezerwacji ogólnopolskiej brak odpowiedniego porozumienia tylko z jednym państwem sąsiadującym nie będzie stanowiło przeszkody do zwolnienia dysponenta z obowiązku uzyskania pozwoleń na całym (pozostałym) obszarze rezerwacji.

#### **11. Art. 182 ust. 7-13 - opłata z rozstrzygnięcie sporu**

W nawiązaniu do uwag zgłoszonych do art. 23 i opłaty telekomunikacyjnej PIIT podkreśla, że **opłata przewidziana w art. 182 ust. 7 jest niekompatybilna z opłatą telekomunikacyjną**. Bez względu na mechanizm potencjalnego odzyskania wniesionej opłaty w przypadku sporu słusznie przekazanego do rozstrzygnięcia Prezesowi UKE, konstrukcja tej opłaty zakłada ponoszenie kosztu aktywności Prezesa UKE, który powinien być pokrywany przez opłatę z art. 23 ust. 1:

**Art. 23. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny uiszcza roczną opłatę telekomunikacyjną związaną z realizacją zadań w zakresie telekomunikacji przez organy administracji, o których mowa w art. 414 ust. 1, w tym:**

(...)

4) rozstrzygnięciem sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi;

Jedynym przypadkiem, w którym opłata telekomunikacyjna nie pokrywa kosztów związanych z rozstrzygnięciem sporów jest przypadek, gdy spory te dotyczą relacji przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z podmiotem niebędącym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym (np. ze wspólnotą mieszkaniową). Przepisy nie przewidują jednak takiego rozróżnienia, gdyż art. 182 ust. 7 odsyła po prostu do wniosków, o których mowa w ust. 1 (a więc także dotyczących sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. W konsekwencji ustawa ponosi dwukrotne ponoszenie kosztu tej samej aktywności Prezesa UKE, co jest niedopuszczalne chociażby na gruncie art. 16 ust. 1 EKŁE.

**W związku z powyższym wnosimy o rezygnację z opłaty telekomunikacyjnej (zgodnie z uwagami do art. 23) albo o rezygnację z opłaty przewidzianej przepisami art. 182 ust. 7-12.**

## 12. Art. 211, art. 214 ust. 2 - obowiązki na rynkach hurtowych

Projektowany art. 211 PKE niewłaściwie implementuje art. 72 EKŁE, w szczególności w zakresie elementów niezwiązanych z rynkiem właściwym. W tym przypadku obowiązek może być nałożony pod warunkiem, że jest on proporcjonalny i konieczny, aby osiągnąć cele określone w art. 3 EKŁE. Warunek, iż odmowa zapewnienia dostępu uniemożliwiłaby powstanie trwale konkurencyjnego rynku i naruszałaby interes użytkowników końcowych, nie jest wystarczająca. Propozycja zmian dopasowana do brzmienia EKŁE.

W związku z powyższym wnosimy o nadanie art. 211 PKE następujące brzmienie:

**Art. 211.** Prezes UKE może, w drodze decyzji, ~~zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 203 pkt 2 lit. a,~~ nałożyć na przedsiębiorcę komunikacji elektronicznej o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków przedsiębiorców komunikacji elektronicznej o zapewnienie im dostępu do infrastruktury technicznej, okablowania pomiędzy zakończeniami sieci w obiekcie budowlanym a najbliższym punktem dystrybucji lub anteny, ~~w tym również niezwiązanych z danym rynkiem właściwym, biorąc pod uwagę jeżeli uzna,~~ że odmowa zapewnienia tego dostępu uniemożliwiłaby powstanie trwale konkurencyjnego rynku i naruszałaby interes użytkowników końcowych. **Obowiązek ten może być nałożony niezależnie od tego, czy według analizy rynku składniki aktywów, których dotyczy ten obowiązek, stanowi element rynku właściwego, jednak pod warunkiem że obowiązek ten jest proporcjonalny i konieczny, aby osiągnąć cele określone w art. 414 ust 2.**

Jednocześnie **wnosimy o wykreślenie art. 214 ust. 2**, gdyż wykracza on poza implementację przepisów unijnych. Co istotne, art. 70 EKŁE jest wdrażany przez art. 214 ust. 1 PKE. Ust. 2 wprowadza nieznaną na gruncie regulacji europejskich pojęcie równego traktowania poprzez „takie samo traktowanie przedsiębiorców”. Uzasadnieniem dla obowiązywania takiego przepisu nie jest także motyw 184 EKŁE, który odnosi się do podmiotów zintegrowanych pionowo a nie do relacji operator SMP – operator korzystający.

## 13. Art. 232-233 - migracja z infrastruktury objętej obowiązkami regulacyjnymi

Projektowany art. 232 ust. 1 PKE stanowi **błędą implementację art. 81 ust. 2 akapit 2 EKŁE** zgodnie z którym:

2. Krajowy organ regulacyjny zapewnia, aby proces wycofania z eksploatacji lub zastąpienia elementów sieci obejmował przejrzysty harmonogram oraz warunki, w tym odpowiedni okres wypowiedzenia przewidziany na migrację, a także aby przewidywał dostępność alternatywnych produktów o przynajmniej porównywalnej jakości pozwalających uzyskać dostęp do zmodernizowanej

*infrastruktury sieciowej, które zastąpią wymienione elementy, gdy jest to konieczne, w celu ochrony konkurencji i praw użytkowników końcowych.*

W art. 232 ust. 1 PKE brakuje obligatoryjnego warunku, którego spełnienie pociąga za sobą konieczność zapewnienia alternatywnego produktu hurtowego na wypadek migracji. Przytoczony przepis EKŁE uzależnia ten obowiązek od zaistnienia szczególnej potrzeby, jaką jest ochrona konkurencji i praw użytkowników końcowych. Ta warunkowość znajduje swoje potwierdzenie także w opublikowanych 6 lutego 2024 r. Zaleceniach Komisji w sprawie promowania połączeń gigabitowych w drodze regulacji<sup>4</sup>

*Należy przewidzieć, by podmiotom ubiegającym się o dostęp udostępniono odpowiedni produkt alternatywny o co najmniej porównywalnej jakości pozwalający uzyskać dostęp do zmodernizowanej infrastruktury sieciowej. Należy to przewidzieć przed rozpoczęciem okresu wypowiedzenia lub z odpowiednim wyprzedzeniem przed uchynieniem obowiązków udzielenia dostępu do dotychczasowej sieci, tak aby umożliwić wycofanie z eksploatacji. Krajowe organy regulacyjne powinny rozważyć te warunki, jeżeli jest to konieczne do ochrony konkurencji i praw użytkowników końcowych. (pkt 76)*

**Bez dodania analogicznego warunku w art. 232 ust. 1 PKE nie będzie możliwe realizowanie migracji z sieci miedzianych zgodnie z EKŁE i Zaleceniami.** Co istotne, wskazane zastrzeżenie było już zawarte w przepisach projektów PKE opracowywanych w poprzednich latach:

*2. Do powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, przedsiębiorca komunikacji elektronicznej, załącza przejrzysty harmonogram i warunki migracji z infrastruktury, o której mowa w ust. 1, które, jeżeli jest to konieczne, w celu ochrony konkurencji i praw użytkowników końcowych, określają w szczególności:*

*1) terminy powiadamiania o migracji podmiotów korzystających z tej infrastruktury oraz*

*2) alternatywne sposoby zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego umożliwiające świadczenie usług o co najmniej porównywalnej jakości dotychczasowym użytkownikom końcowym.*

Podkreślone zastrzeżenie zniknęło dopiero w wersji z 3 września 2021 r., co, jak wierzymy, stanowiło niezamierzony błąd.

Jednocześnie zwracamy uwagę na niejednoznaczną zależność między art. 232 ust. 1 i ust. 2 PKE. Podczas gdy w ust. 1 wskazuje się, że: „Do powiadomienia (...) z wyjątkiem ust. 2, załącza się (...)”, w ust. 2 mowa jest o tym, że do powiadomienia „załącza się również (...)”. Jeśli intencją projektodawców było wskazanie w ust. 2 wszystkich wymaganych załączników powiadomienia realizowanego w trybie art. 231 ust. 2, to konieczną jest usunięcie słowa „również”. Jeśli zaś intencją było wskazanie dodatkowych wymagań powiadomień realizowanych w tym trybie, wówczas zastrzeżenie „z wyjątkiem ust. 2” w ust. 1 jest zbędne. Jednakże, w tym drugim przypadku tym bardziej zasadne będzie dodanie do ust. 1 warunku odnoszącego się do potrzeby ochrony konkurencji i praw użytkowników końcowych.

**Reasumując, postulujemy nadanie art. 232 następującego brzmienia:**

**„Art. 232. 1. Do powiadomienia o zamiarze migracji z infrastruktury objętej obowiązkami regulacyjnymi, z wyjątkiem ust. 2, załącza się jej wykaz oraz przejrzysty harmonogram i warunki migracji z infrastruktury objętej obowiązkami regulacyjnymi, które, jeżeli jest to konieczne w celu ochrony konkurencji i praw użytkowników końcowych, określają w szczególności:**

- 1) terminy powiadamiania o migracji podmiotów korzystających z tej infrastruktury;*
- 2) alternatywne sposoby zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego umożliwiające świadczenie usług o co najmniej porównywalnej jakości dotychczasowym użytkownikom końcowym.*

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/102024>

2. Jeżeli powiadomienie o zamiarze migracji z infrastruktury objętej obowiązkami regulacyjnymi dotyczy infrastruktury, o której mowa w ust. 231 ust. 2, załącza się **również** oświadczenie o spełnieniu warunku wskazanego w art. 231 ust. 2 pkt 1 lub 2.

Jednocześnie zwracamy uwagę na brak jednoznacznego przesądzenia przez przepisy odnoszące się do migracji, jaki jest skutek zatwierdzenia powiadomienia przez Prezesa UKE.

W tym kontekście warto przypomnieć, że intencją regulacji zawartej w EKŁE jest ułatwienie migracji z sieci miedzianych na sieci o bardzo dużej przepustowości. Intencja ta została wyrażona w motywie 209:

*(209) Aby ułatwić migrację z tradycyjnych sieci miedzianych do sieci nowej generacji, co jest w interesie użytkowników końcowych, krajowe organy regulacyjne powinny mieć możliwość monitorowania inicjatyw własnych operatorów sieci w tym zakresie i ustanawiania, w razie potrzeby, warunków odpowiednich procesów migracji, na przykład obejmujących wcześniejsze powiadomienie, przejrzystość i dostępność alternatywnych produktów dostępu o przynajmniej porównywalnej jakości po tym, jak właściciel sieci wyraził zamiar i gotowość do przejścia na sieci zmodernizowane. (...)*

O tym, że stworzenie korzystnych warunków migracji jest istotnym celem pisze także Komisja Europejska w opublikowanej 21 lutego 2024 r. Białej Księdze „Jak sprostać potrzebom Europy w zakresie infrastruktury cyfrowej?”:

*The migration from legacy copper to newly deployed fibre networks is a key process to facilitate the transition towards the new connectivity ecosystem and contributes to the EU's green objectives. At the same time, it will promote the take-up of the new services and thus contribute to increasing the return on fibre investment and support the achievement of the Digital Decade target whereby, by 2030, all end users at a fixed location should be covered by a gigabit network up to the network termination point.*

W projekcie PKE, tak jak w EKŁE, proces migracji został skonstruowany w taki sposób, że ewentualne zdjęcie obowiązków regulacyjnych następuje dopiero jako konsekwencja prawidłowego realizowania harmonogramu migracji. Z tego względu z punktu widzenia polskiego porządku prawnego istotne jest jednoznaczne wskazanie skutku zatwierdzenia powiadomienia dla sytuacji prawnej przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej o znaczącej pozycji rynkowej. Tym skutkiem, co naturalne, powinno być ustalenie sposobu realizacji nałożonych obowiązków w okresie migracji, tak by realizacja harmonogramu było wykonalna. W projektowanej wersji przepisów taki skutek nie został jednak określony, co powoduje niepewność po stronie podmiotu zobowiązanego.

**Z tego względu postulujemy nadanie art. 233 ust. 1 następującego brzmienia:**

**Art. 233. 1.** Prezes UKE, w drodze decyzji:

- 1) **zatwierdza powiadomienie o zamiarze migracji z infrastruktury objętej obowiązkami regulacyjnymi ze skutkiem dla sposobu wykonywania tych obowiązków przez przedsiębiorcę komunikacji elektronicznej o znaczącej pozycji rynkowej;**
- 2) **odmawia zatwierdzenia powiadomienia o zamiarze migracji z infrastruktury, jeżeli harmonogram i warunki migracji nie są przejrzyste i nie zapewniają ochrony konkurencji lub nie zapewniają ochrony praw użytkowników końcowych.**

**14. Art. 2 pkt 13, art. 258, 260, 263 - usprawnienie procesu sporządzania i zatwierdzania kalkulacji kosztów oraz sprawozdań z rachunkowości regulacyjnej**

W ocenie PIIT konieczna jest zmiana art. 258, art. 260 i art. 263 oraz definicji „instrukcji” w art. 2 pkt 13, tak by zgodnie z Zaleceniem z dnia 19 września 2005 r. w sprawie rozdzielności księgowej i systemów księgowania kosztów zgodnie z uregulowaniami prawnymi dla łączności elektronicznej (dalej: Zalecenia

z 2005 r.), wyodrębnieniu oprócz przychodów i kosztów podlegał **średnioroczny kapitał zaangażowany (zamiast aktywów i pasywów)**.

Zgodnie z art. 258 ust. 1 projektu PKE:

*Celem rachunkowości regulacyjnej jest wyodrębnienie i przypisanie **aktywów, pasywów, przychodów i kosztów** przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej do działalności w zakresie dostępu telekomunikacyjnego lub działalności w zakresie usług na rynku detalicznym, tak jakby każdy rodzaj działalności był świadczony przez innego przedsiębiorcę komunikacji elektronicznej, a także ustalenie przychodów i związanych z nimi kosztów odrębnie dla każdej z usług objętych kalkulacją kosztów.*

Natomiast, zgodnie z Zalecenia z 2005 r.:

*Zaleca się, aby notyfikowani operatorzy, od których wymagane jest złożenie sprawozdania o rozdzielnosci księgowej, dostarczyli **zestawienie zysków i strat oraz zestawienie zaangażowanego kapitału** dla każdej spośród ustalonych jednostek sprawozdawczych (na podstawie właściwych rynków i usług).*

Proponujemy więc doprecyzować wskazane zapisy PKE zgodnie z tym Zaleceniem, tak by jednoznacznie wskazać, że wyodrębnieniu podlegają **przychody, koszty oraz średnioroczny kapitał zaangażowany**.

Obecne sformułowanie sugeruje, że wyodrębnieniu i przypisaniu oprócz przychodów i kosztów podlegają całe aktywa i pasywa, co jest niezgodne ze stanem faktycznym. Rozdział 2. Rozporządzenia kosztowego (Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2005r. w sprawie prowadzenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług, zmienione 31 marca 2009 r.) będącego aktem wykonawczym dla wskazanych przepisów jednoznacznie wskazuje, że przypisaniu podlegają nie **aktywa i pasywa** ale **średnioroczny kapitał zaangażowany** („Rozdział 2. Sposoby przypisania składników **średniorocznego kapitału zaangażowanego, przychodów i kosztów**”). W skład kapitału zaangażowanego wchodzi tylko część aktywów i pasywów, zatem to doprecyzowanie usunie ewentualne wątpliwości co do tego, jakie elementy należy uwzględnić.

Proponujemy zatem uspoźnienie stosowanego nazewnictwa do Zalecenia z 2005 r. i zastąpienie sformułowania „**aktywa i pasywa**” terminem „**średnioroczny kapitał zaangażowany**”.

Propozycja zmiany ma na względzie lepsze wykorzystanie informacji zawartych w sprawozdawczości regulacyjnej dla celów regulacyjnych i biznesowych oraz ułatwienie dokonywania analiz i oceny wpływu regulacji na rynek telekomunikacyjny. Pozwoli ponadto na uspoźnienie z zapisami Zaleceń z 2005 r. dotyczących rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów i aktów wykonawczych w tym obszarze.

## **15. Art. 262 ust. 7 - usprawnienie audytu regulacyjnego**

Proponujemy przyspieszyć termin rozpoczęcia badania biegłego rewidenta o 1 miesiąc, co znacząco usprawni ten proces, bez wpływu na jakość danych i dotrzymanie terminu przekazania wyników do Prezesa UKE (art. 262 ust 7).

Obecne przepisy Pt powodują, że badanie biegłego przeprowadzane jest w miesiącach wakacyjnych. Z art. 257 ust 7. (*Sprawozdania (...) podlegają weryfikacji (...) w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku obrotowego*) wynika, że prace muszą być realizowane w miesiącach czerwiec-sierpień. Powoduje to trudności w sprawnej organizacji procesu audytu.

W naszej ocenie, popartej wieloletnim doświadczeniem, możliwe jest rozpoczęcie audytu miesiąc wcześniej (w terminie 5 miesięcy od zakończenia roku obrotowego). Dzięki temu audyt przesunie się na miesiące maj-lipiec. Usprawni to całą procedurę, bez wpływu na jakość danych i przekazanie wyników Prezesowi UKE w dotychczasowym terminie.

**Postulujemy nadanie art. 262 ust. 7 następującego brzmienia:**

*7. Sprawozdania z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej oraz wyniki kalkulacji kosztów podlegają weryfikacji pod kątem zgodności z przepisami prawa oraz zatwierdzonymi przez Prezesa UKE instrukcją i opisem kalkulacji kosztów, na koszt przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej, w terminie 65 miesięcy od zakończenia roku obrotowego, przez niezależnego od przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej biegłego rewidenta.*

#### **16. Art. 262 ust. 8 - audyt regulacyjny – wybór biegłego rewidenta**

Postulujemy zmianę brzmienia art. 262 ust. 8, tak by wyboru biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania, o którym mowa w art. 262 ust. 7, dokonywał Prezes UKE w porozumieniu z przedsiębiorcą komunikacji elektronicznej.

Zwracamy uwagę, że obecna forma wyboru audytora generuje bardzo wysokie koszty. Zauważyliśmy, że istnieje bardzo mała konkurencja w zakresie podmiotów ubiegających się o przeprowadzenie audytów regulacyjnych. Przekłada się to na niską konkurencję cenową i wysokie koszty (w porównaniu do innych badań prowadzonych przez biegłych rewidentów). Zmienia się układ usług regulowanych, zmniejsza się obszar regulowany, więc ponoszenie wysokiego kosztu audytu do zmniejszającego się obszaru regulacji jest nieadekwatne.

Ponadto zmiana kosztu audytu powinna być racjonalna, obiektywna i nie powinna przekraczać zmian podobnych usług na rynku lub CPI (wskaźnika inflacji).

Mając na względzie możliwość bezpośredniej negocjacji ceny audytu proponujemy nadanie art. 262 ust. 8 następującego brzmienia:

*8. Prezes UKE powołuje biegłego rewidenta do przeprowadzenia weryfikacji, o której mowa w ust. 7, wybranego w porozumieniu z przedsiębiorcą komunikacji elektronicznej.*

#### **17. Art. 284 ust. 3 - rezygnacja z umowy o świadczenie usług przedpłaconych na rzecz regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych w ofercie na kartę**

Pragniemy zauważyć, że zgodnie z ustawą – Prawo telekomunikacyjne (art. 56 ust. 2 zd. 2) wymóg określonej formy zawarcia umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych nie dotyczy umowy zawieranej przez dokonanie czynności faktycznych obejmujących w szczególności świadczenie usług przedpłaconych w publicznej sieci telekomunikacyjnej. W odniesieniu do tego rodzaju usług ustawa, zamiast umowy, wymaga określenia zakresu i warunków wykonywania usług telekomunikacyjnych w regulaminie świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych oraz podania tego regulaminu do publicznej wiadomości przez publikację na swojej stronie internetowej (art. 59 ust. 2 *in fine*).

Natomiast w projekcie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej (dalej „PKE”) przyjęto inne rozwiązanie, które zdaje się zacierać różnicę pomiędzy umową zawieraną w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej, w praktyce stosowaną w ofertach z zobowiązaniem do cyklicznego opłacania abonamentu miesięcznego (dalej „umowy w ofercie na abonament”) a umową zawieraną przez dokonanie czynności faktycznych, czyli m.in. poprzez zakup karty SIM w ofercie przedpłaconej (dalej „umowa w ofercie na kartę”). W takim przypadku abonent zawiera umowę *per facta concludentia*, nie składając – jak to ma miejsce w umowach na abonament, podpisu własnoręcznego lub oświadczenia woli na dokumencie, w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie. Do zawarcia takiej umowy dochodzi poprzez włączenie się do sieci telekomunikacyjnej, polegającej na łącznym spełnieniu następujących przesłanek: zakup startera (karty SIM w ofercie na kartę), następnie dokonanie technicznej aktywacji zakupionej karty SIM poprzez włożenie jej do urządzenia i jego włączenie oraz rejestracja numeru przypisanego do karty SIM, polegającej na przekazaniu dostawcy usług danych identyfikujących abonenta. Już sam obowiązek rejestracji karty SIM



wynikający z obowiązującej od połowy 2016 r. tzw. ustawy antyterrorystycznej, zobowiązującej użytkownika karty prepaid do podania dostawcy usług telekomunikacyjnych danych umożliwiających jego identyfikację, był wyraźnym krokiem zbliżającym do zacierania różnic pomiędzy umowami w ofercie na abonament a ofertami na kartę. Projekt ustawy PKE zdaje się ten stan pogłębiać. W przypadku bowiem informacji przedumownych, o których mowa w art. 279 PKE, różnica ta będzie wynikać wyłącznie ze sposobu ich doręczenia – w przypadku ofert na kartę – zamiast trwałego nośnika wystarczające będzie udostępnienie określonych elementów umowy w postaci łatwych do pobrania dokumentów, ze wskazaniem ich źródła kierującego bezpośrednio do tych dokumentów, z pouczeniem o konieczności ich pobrania i utrwalenia dla celów dowodowych.

W naszej ocenie konieczne jest wyraźne oddzielenie umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, jako fizycznego dokumentu, podpisywanego przez abonenta od świadczenia usług w ofercie na kartę, gdzie do zawarcia umowy de facto nie dochodzi po złożeniu podpisu, ale po wykonaniu ww. czynności faktycznych, zmierzających do rozpoczęcia przez dostawcę usług świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Dlatego też wyrazem takiego osobnego traktowania ofert na kartę powinno być posługiwanie się przez dostawców usług wzorcem umownym w postaci regulaminu, który jest powszechnie stosowaną formą kształtowania stosunków umownych o masowym, typowym charakterze. Regulamin taki powinien być, tak jak dotychczas, udostępniany poprzez podanie go do publicznej wiadomości przez publikację na stronie internetowej dostawcy usług.

#### **18. Art. 284 ust. 4 - przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom w procesie sprzedaży door-to-door**

Izba popiera wszelkie działania, mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom niektórych dostawców usług, w szczególności polegających na podszywaniu się pod innego dostawcę, informowaniu o obowiązku zawierania nowych umów, czy fałszowaniu podpisów. Niemniej zaproponowana regulacja w art. 284 ust. 4 wykracza poza ratio legis samego przepisu, obejmując swoim zakresem właściwie każdego dostawcę usług komunikacji elektronicznej, który może uporczywie naruszać obowiązki związane z zawieraniem umów nawet w sposób nieświadomy, albo w wyniku innych postępowań, które toczą się przeciwko niemu, które co prawda pojedynczo nie wchodzą w dyspozycję tego przepisu, ale zbiorczo mogą przeciwko takiemu przedsiębiorcy zostać wykorzystane. Istotne wątpliwości budzi proporcjonalność tak daleko idącej ingerencji w działalność gospodarczą przedsiębiorcy, który ma prawo do sądowej kontroli decyzji administracyjnej, po której to kontroli może okazać się, że decyzja została nałożona z naruszeniem prawa. Należy zauważyć natomiast, że uzasadnienie do projektu ustawy PKE zawęża możliwość zastosowania przepisu głównie do zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa (tzw. formuła door-to-door). Przyczyną, dla której wprowadzono do projektu tą regulację, były liczne przypadki oszustw, czy notoryczne wprowadzanie abonentów w błąd przez drobnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przepis ma tę praktykę wyeliminować, ale jednocześnie pochłania swoim zakresem każdego przedsiębiorcę, dając jednocześnie poważne narzędzie w rękach Prezesa UKE, jakim jest decyzja o zawieszeniu prowadzenia działalności gospodarczej na okres nawet 5 lat, wyposażając zarazem tę decyzję w rygor natychmiastowej wykonalności. W praktyce taka jedna decyzja Prezesa UKE może zmusić przedsiębiorcę do wypowiedzenia wszelkich, nawet tych poprawnie zawartych i wykonywanych, umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych, zapłaty odszkodowań, zaprzestania zawierania nowych umów, a w konsekwencji - koniecznością postawienia takiego przedsiębiorcy w stan upadłości. Należy zarazem wskazać, że projekt ustawy PKE aktualnie zawiera już szereg narzędzi, które umożliwiają Prezesowi UKE podjęcie skutecznych działań wobec przedsiębiorców, którzy uporczywie naruszają określone postanowienia umowy i zakazać, w drodze decyzji, zawierania dostawcy umów w formie dokumentowej (art. 296 ust. 5), zawieszenia lub ograniczenia zakresu przenoszenia usługi dostępu do internetu (art. 321 ust. 3), czy też zmiany lub przenoszenia przydzielonego numeru (art. 330).

Dlatego też **postulujemy o wykreślenie art. 284 ust. 4-10**, jako przepisu nadmiarowego, godzącego w prawa przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

**W przypadku ewentualnego braku uwzględnienia powyższego postulatu, wnosimy o modyfikację brzmienia art. 284 ust. 4**, aby:

- a) dotyczył on wyłącznie naruszeń w przypadku sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa,
  - b) przewidywał wyłącznie zawieszenie możliwości zawierania umów w trybie sprzedaży poza lokalem,
- a także nade wszystko o **wykreślenie art. 284 ust. 10**, wskazującego na rygor natychmiastowej wykonalności.

#### **19. Art. 286, art. 288 ust. 2 - ograniczenie dokumentacji klienckiej do maksymalnie dwóch wzorców umownych**

##### **A. Regulacja nie wynika z EKŁE**

W pierwszej kolejności wskazujemy, że **ograniczenie się do określonej liczby wzorców nie wynika z EKŁE**, który pozostawia w tym zakresie pełną dowolność dostawcom usług. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni już od wielu lat ustawicznie pracują nad poprawą czytelności dokumentacji klienckiej i w ciągu tego czasu udało się wypracować wiele przyjaznych dla konsumentów rozwiązań, włączając w to także ostatnio językoznawców. Podkreślić trzeba, że wszystko to przy niesprzyjającym otoczeniu prawnym – ilość obowiązków informacyjnych, które należy przekazać konsumentowi przed zawarciem umowy, już jest przytłaczająca. Sytuacji tej nie poprawia samo EKŁE, ale w szczególności w ocenie dostawców usług nie poprawi tego pomysł przedstawienia wszystkich tych informacji w maksymalnie dwóch, siłą rzeczy, obszernych dokumentach. Propozycja ograniczająca liczbę dokumentów, w których wszystkie te informacje muszą zostać przekazane, jest w naszej ocenie propozycją chybioną, nadmiarową i wprowadzającą niepotrzebną rewolucję w ugruntowanej już praktyce w zakresie dokumentacji klienckiej, do której przyzwyczajeni są i takiej spodziewają się sami konsumenci.

##### **B. Zwięzłe podsumowanie warunków umowy jako kluczowy dokument dla konsumentów**

Zwracamy uwagę, iż **ograniczenie dokumentacji klienckiej do maksymalnie dwóch dokumentów nie wpłynie na przejrzystość informacji, w tym na liczbę stron takiej dokumentacji i wywoła raczej efekt odwrotny od oczekiwanego**. Z punktu widzenia konsumenta najistotniejszym elementem dokumentacji klienckiej będzie zwięzłe podsumowanie warunków umowy (art. 281), ponieważ w tym dokumencie zostaną zawarte kluczowe informacje nt. oferty wybranej przez konsumenta.

##### **C. Usunięcie ugruntowanej od lat i powszechnie stosowanej praktyki**

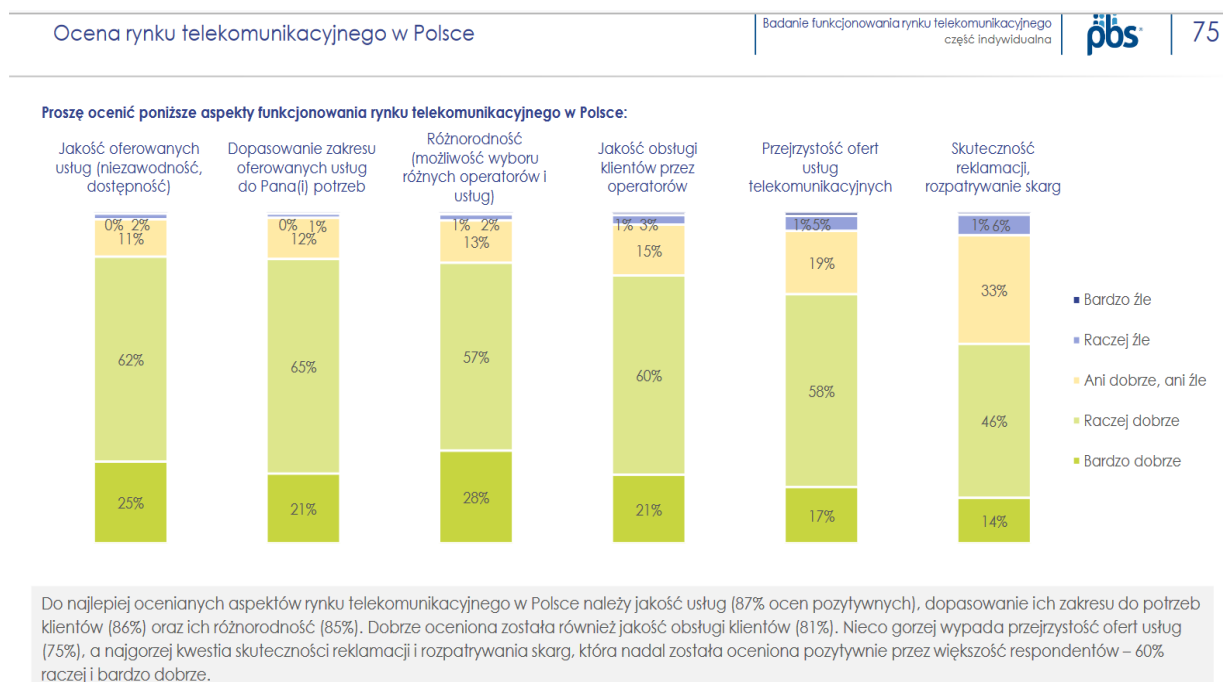
Od blisko dwóch dekad, wraz z publikacją ustawy – Prawo telekomunikacyjne, **przedsiębiorcy telekomunikacyjni oraz abonenci, przyzwyczajeni się do następującej siatki dokumentów**: ogólny regulamin świadczenia usług telekomunikacyjnych, cennik usług telekomunikacyjnych, regulaminy promocji oraz regulaminy usług dodatkowych. Każdy z tych dokumentów zawiera określoną liczbę informacji, w określonym porządku, zaś konsument przy zawieraniu umowy otrzymuje wyłącznie te regulaminy/cenniki, które są odpowiednie ze względu na wybraną ofertę. Ograniczenie liczby dokumentów do maksymalnie dwóch spowoduje **chaos komunikacyjny oraz niezrozumienie wśród samych konsumentów**, kiedy obok umowy oraz podsumowania jej kluczowych warunków, otrzymają blisko 50-stronnicowy dokument, zawierający wszystkie pozostałe informacje nt. warunków świadczenia usług. Pozostawiając aktualną siatkę dokumentów, informacje te konsument również otrzyma, ale w uporządkowanej strukturze. W takim modelu poszczególne dokumenty dotyczyć będą całkowicie odrębnych względem siebie zagadnień, dzięki czemu nie wystąpi ryzyko przekazywania informacji rozbieżnych lub sprzecznych.

Na koniec nie sposób nie wspomnieć o tym, że o ile wprowadzenie ograniczenia dokumentacji klienckiej przede wszystkim nie przysporzy korzyści konsumentom, będzie również stanowiło **istotną barierę wdrożeniową dla przedsiębiorców** telekomunikacyjnych, którzy z tego powodu będą musieli wprowadzić rewolucję w swoich systemach sprzedażowo-obslugowych, jak również przemodelować cały proces związany z przygotowaniem dokumentów

**D. Badanie konsumentów indywidualnych przeprowadzone na zlecenie UKE w 2023 r.**

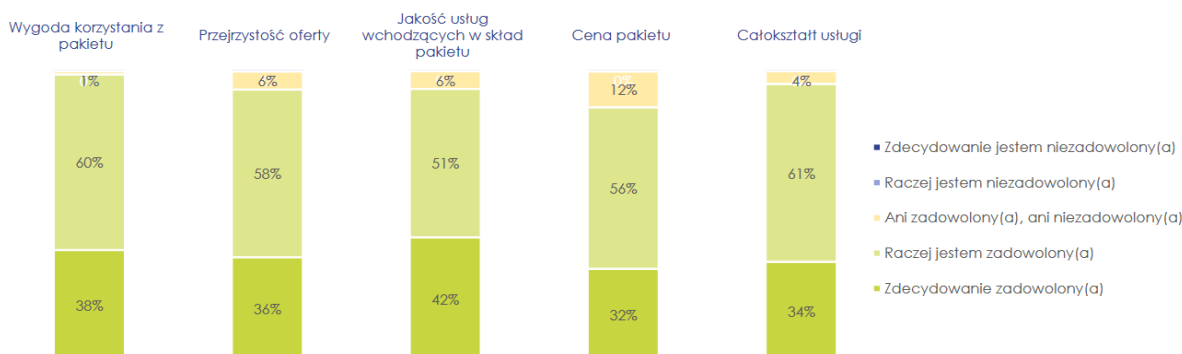
23 stycznia 2024 r. na stronie internetowej Urzędu Komunikacji Elektronicznej opublikowano przeprowadzone w listopadzie 2023 r. [badanie konsumentów indywidualnych](#). Badanie zostało przeprowadzone na zlecenie UKE na grupie 1802 obywateli powyżej 15. roku życia, z czego dominującą grupą wiekową stanowili obywatele powyżej 60. roku życia (30%). Celem badania było „określenie obrazu użytkowania usług telekomunikacyjnych oraz analiza poglądów na temat funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego”.

Z badania wynika m.in., że ogólnie funkcjonowanie rynku usług telekomunikacyjnych zostało ocenione przez respondentów dobrze, z czego **przejrzystość ofert została oceniona pozytywnie aż przez 75% badanych. Dla 19% badanych przejrzystość oferty pozostaje na poziomie neutralnym, zaś negatywnie przejrzystość ocenia zaledwie 6%:**



Co istotne dla powyższej argumentacji **zdecydowanie pozytywnie zostały ocenione usługi pakietowe (ponad 90%)** – z badania wynika, że wskaźnik oceniający usługi pakietowe **bardzo źle lub raczej źle występuje na poziomie 0%**.

Proszę ocenić swoje zadowolenie z poniższych aspektów funkcjonowania usług wiązanych:

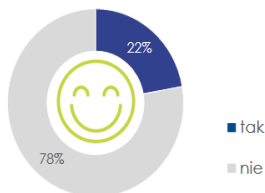


Tak jak w przypadku pozostałych usług telekomunikacyjnych, usługi pakietowe ocenione zostały zdecydowanie pozytywnie. Dla prawie wszystkich aspektów raczej lub zdecydowanie zadowolonych jest ponad 90% respondentów. Najlepiej (98% ocen pozytywnych) oceniona została wygoda korzystania z pakietu, a najgorzej cena (88%). W przypadku ceny również odnotowano najmniejszy odsetek zdecydowanie zadowolonych klientów (32%).

Jednocześnie **przejrzystość ofert została oceniona na 4 miejscu spośród 9 pozytywnych zmian na rynku telekomunikacyjnym w ostatnim roku, przy równoczesnym zwiększeniu portfolio ofert.**

Pozytywne zmiany na rynku telekomunikacyjnym

Czy w ciągu ostatniego roku zauważył(a) Pan(i) jakieś pozytywne zmiany na rynku usług telekomunikacyjnych?



Próba: wszyscy badani (n=1802)

Co piąty badany (22%) dostrzega pozytywne zmiany na rynku usług telekomunikacyjnych.

Przede wszystkim jest to większa liczba ofert (62%) oraz dynamiczny rozwój technologii (53%). Część osób zauważa również poprawę jakości oferowanych usług (36%) oraz większą przejrzystość ofert (30%). Co czwarta osoba wskazuje również na wzrost liczby operatorów (25%) oraz obniżkę cen (24%).

Jakie pozytywne zmiany na rynku usług telekomunikacyjnych zauważył(a) Pan(i) w ciągu ostatniego roku?



Powyższe oznacza przede wszystkim, że działania przedsiębiorców telekomunikacyjnych w ostatnich latach w zakresie zwiększenia przejrzystości dokumentacji klienckiej wpłynęły jednoznacznie pozytywnie na zachowania konsumentów w zakresie rozumienia oferty i stanowią właściwy kierunek dla prowadzenia dalszych prac w kierunku zwiększenia zadowolenia w kolejnych latach. Tym samym jest to solidny i kolejny obiektywny argument za tym, że ogórne wprowadzanie rewolucyjnych zmian, stanowić będzie niepotrzebny eksperyment społeczny.

**Postulujemy zmianę brzmienia art. 286 ust. 1-2 oraz art. 288 ust. 2:**

**Art. 286. 1.** Dostawca usług komunikacji elektronicznej innych niż usługi transmisji danych używane do świadczenia usług komunikacji maszyna-maszyna przedstawia informacje przedumowne w jasny

~~i rozumiały sposób w jednym wzorcu umownym albo w dwóch wzorcach, o których mowa w ust. 2. Informacje przedumowne nie mogą być przenoszone do innych wzorców umownych.~~

2. Dostawca usług, o którym mowa w ust. 1, może zawrzeć informacje przedumowne określające:

- 1) zakres i warunki świadczenia usługi komunikacji elektronicznej – w regulaminie świadczenia usług komunikacji elektronicznej,
- 2) wszelkie ceny i opłaty za usługę komunikacji elektronicznej – w cenniku – ~~i informacje te nie mogą być przenoszone do innych wzorców umownych.~~

Art. 288. 2. Informacje, o których mowa w ust. 1, przedstawione są w jasny i zrozumiały sposób. ~~zawarte są w jednym dokumencie i nie mogą być przenoszone do innych wzorców umownych.~~

## **20. Art. 285, 294, 305, 310 - odszkodowanie z tytułu przedterminowego rozwiązania umowy.**

PKE w art. 305 ogranicza kwotę odszkodowania z tytułu przedterminowego rozwiązania umowy przez abonenta zasadniczo do połowy sumy części opłaty abonentowej, którą abonent powinien uiścić do czasu zakończenia obowiązywania umowy. Nie widzimy podstaw do takiego ograniczenia i przyczyn przełamania wynikającej z Kodeksu cywilnego zasady pełnego odszkodowania wyłącznie w odniesieniu do branży telekomunikacyjnej. Jeżeli istnieją argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, będziemy wdzięczni za ich wskazanie.

Podkreślenia wymaga fakt, że Prezes UOKiK w decyzji DOZIK-13/2022 z 10 października 2022 r. zakwestionował ustalanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego *wysokości ulg przyznawanych konsumentom przy zawieraniu umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych będących podstawą do kalkulacji rozszczenia wynikającego z art. 57 ust. 6 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648) na poziomie przekraczającym wartość tych umów, w rozumieniu sumy opłat abonamentowych, które konsumenci są zobowiązani opłacić w czasie trwania umów.*

Prezes UOKiK w uzasadnieniu decyzji bezwarunkowo zaakceptował zasadę pełnego odszkodowania oraz wykazał pełne zrozumienie uwarunkowań rynkowych związanych z ofertami na czas określony:

- *Z ekonomicznego punktu widzenia tzw. „lojalizacja” klienta (tzn. wydłużanie okresu, gdy konsument pozostaje klientem przedsiębiorcy, zwiększenie jego „przywiązania” do dostawcy), m.in. przez zawieranie umów, których rozwiązanie przed terminem zobowiązania wiąże się ze zwrotem przyznanej ulgi - jest korzystne dla przedsiębiorcy. Z jednej strony **ogranicza ryzyko ponoszone przez dostawcę usług telekomunikacyjnych (np. związane ze zwrotem kosztów budowy infrastruktury niezbędnej do świadczenia usługi), przez co może on zaoferować usługi taniej niż na warunkach bez zobowiązań** (gdy klient może zrezygnować z umowy w każdym czasie). Z drugiej strony udzielanie ulg przynosi korzyści marketingowe – wpływa na zwiększanie ilości sprzedawanych usług, czy też utrzymanie dotychczasowych klientów. Należy podkreślić, że opłaty za usługi powinny być przez racjonalnego przedsiębiorcę kształtowane tak, aby jego działanie w długim okresie było opłacalne. Poza nielicznymi wyjątkami (m.in. promowanie nowej usługi, sezonowe wyprzedaże) racjonalny przedsiębiorca nie będzie świadczył usług poniżej kosztów. (pkt 82 Decyzji);*
- ***Z perspektywy dostawcy usług telekomunikacyjnych oczekiwaną korzyścią z zawarcia umowy powinna być suma opłat, jakie w okresie jej trwania opłaci konsument. Jeśli przysługujące rozszczenie zapewni przedsiębiorcy taki sam przychód jak kontynuowanie umowy przez konsumenta, jego interesy będą w pełni zabezpieczone: przychód operatora będzie taki sam, niezależnie od tego, czy konsument będzie korzystał z usług do końca okresu umownego, czy też nie.”** (pkt 83 Decyzji, wyróżn. własne);*

- Powyższe potwierdza wyrok Sądu Okręgowego z Lublinie z dnia 20 czerwca 2020 r. (sygn. akt II Ca 1396/19). Zgodnie z tym orzeczeniem „istotą ulgi przewidzianej w umowie [ulgi, o której mowa w art. 57 ust. 6 Pt] (...) było **zapewnienie dostawcy usług gwarancji, że abonent będzie odbiorcą usług przez okres 24 miesięcy i że w związku z tym będzie uiszczal wymagany abonament i inne świadczenia za dostarczone usługi.** (pkt 84 Decyzji, wyróżn. własne);

Ochrona konsumenta nie powinna prowadzić do sytuacji, w której nie musi on wykonać zobowiązania jakie zaciągnął w umowie. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten dotyczy wyłącznie przypadków, w których decyzja o rezygnacji z wykonania umowy nie wynika z winy operatora.

PIIT pragnie podkreślić, że w przypadku niektórych rozwiązań taryfowych proponowana regulacja będzie prowadziła do rażącej szkody po stronie dostawców usług, co nie będzie mogło pozostać bez wpływu na kształt oferowanych taryf – podobnie, jak miało to miejsce w przypadku wprowadzenia zwrotu niewykorzystanych środków pre-paid w związku z interwencją Prezesa UOKiK.

Projektowany przepis może zniechęcić dostawców usług do szeregu rozwiązań promocyjnych takich jak:

- urządzenie gratis (w takim wypadku opłata za urządzenie nie jest elementem opłaty abonamentowej, przedsiębiorca „finansuje” je ze swojej marży z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych, licząc na wielomiesięczne/letnie przychody z abonamentu w pełnej wysokości);
- atrakcyjne ceny telefonów w modelu ratalnym lub wolnej sprzedaży (dostawcy usług często oferują możliwość zakupu telefonu w cenie nawet 50 % niższej niż rynkowa w przypadku zakupu przy okazji zawarcia umowy telekomunikacyjnej; pomimo że w tym przypadku nie ma zastosowania model subsydiowany, podobnie, jak w powyższym przypadku przedsiębiorca „finansuje” telefon z opłaty abonamentowej, która jest w takiej samej wysokości jak w przypadku oferty „tylko SIM”);
- taryfy z kilkoma pierwszymi miesiącami za 0 zł;
- promocyjne usługi za 0 zł przez kilka miesięcy (np. dostęp do serwisów streamingowych lub muzycznych);

Możliwość zerwania terminowego kontraktu bez zapłaty pełnego odszkodowania w oczywisty sposób może też zniechęcać dostawców do oferowania korzystniejszych warunków cenowych.

Powyższe nasuwa nieodparty wniosek, że projektowana regulacja ma charakter anty-konsumencki ponieważ chroni przede wszystkim nierzetelnych płatników (główna przyczyna przedterminowego wypowiedzenia umowy) kosztem pozostałych abonentów (którzy mogą zostać pozbawieni korzystniejszych ofert).

W związku z proponowanymi zmianami do art. 305 ust. 3 PKE konieczne staje się również wprowadzenie zmian do innych artykułów. Przejrzysta reguła ustalania odszkodowania nie wymaga szczegółowego opisu jego kwoty w umowie, w szczególności w postulowany w uzasadnieniu sposób - tabeli z informacją o wysokości odszkodowania w przypadku przedterminowego wypowiedzenia umowy zawartej na czas określony z podziałem na poszczególne miesiące. Istotą komunikacji z abonentem w dzisiejszych czasach, szczególnie z uwzględnieniem skróconej formy przekazu popularyzowanej przez takie rozwiązania jak SMS czy TikTok, jest ograniczenie przekazywanych abonentowi do tych absolutnie niezbędnych. Inflacja informacji wynikająca z kolejnych wymogów regulacyjnych i prawnych prowadzi w rezultacie do tego, że zdecydowana większość abonentów rezygnuje z lektury opasłych wzorców umownych.

Należy też podkreślić, że nakaz wskazywania w umowie np. „części opłaty abonamentowej stanowiącej cenę za promocyjne urządzenie końcowe” spowoduje, że terminologia stosowana w umowach będzie nieściśła z formalnego punktu widzenia (część abonamentu w ofertach subsydiujnych stanowi ekonomiczny ekwiwalent sprzętu sprzedawanego w cenie promocyjnej, ale nie jest to cena tego

sprzętu), a także bardzo myląca dla konsumentów i innych osób nieobeznanych z modelami sprzedaży urządzeń na rynku telekomunikacyjnym (wyodrębniona część abonamentu będzie mylona z ratami). Z tego względu postulujemy usunięcie obowiązku takiego rozdzielania opłaty abonamentowej i pozostawienie dostawcom swobody w kształtowaniu swoich wzorców i komunikacji z klientami, w taki sposób, aby jasno przekazać im informację o wysokości odszkodowania należnego w przypadkach, o których mowa w art. 310 PKE.

**Postulujemy** zmianę brzmienia następujących przepisów:

- art. 285 ust. 2 pkt 3 lit. d PKE
- d) **zasady wypłaty odszkodowania należnego** ~~odszkodowanie należne~~ w momencie wypowiedzenia umowy w trybie art. 298 ust. 1, wraz z informacją na temat odblokowania telekomunikacyjnego urządzenia końcowego zakupionego w ramach umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej, zwanego dalej „promocyjnym urządzeniem końcowym”, lub warunki jego zwrotu w przypadku nieskorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 303, ze wskazaniem strony, która poniesie koszt tego zwrotu;
- art. 294 ust. 1 pkt 8 lit. c PKE
- c) **zasady wypłaty odszkodowania należnego** ~~odszkodowanie—należne~~ w momencie wypowiedzenia umowy w trybie art. 298 ust. 1, w tym informacje na temat odblokowania telekomunikacyjnego promocyjnego urządzenia końcowego lub warunki jego zwrotu w przypadku nieskorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 303, ze wskazaniem strony, która poniesie koszt tego zwrotu;
- art. 305 ust. 3 PKE
3. Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć **sumy opłat abonamentowych lub innych okresowych opłat stanowiących opłatę za tę usługę, które abonent powinien uiścić do czasu zakończenia obowiązywania umowy;**
- 1) z tytułu usługi telekomunikacyjnej ~~— połowy sumy części opłaty abonamentowej lub innej okresowej opłaty stanowiącej opłatę za tę usługę, wskazanej w art. 282 ust. 1 pkt 6 lit. a lub art. 288 ust. 1 pkt 3 lit. a, które abonent powinien uiścić do czasu zakończenia obowiązywania umowy;~~
- 2) z tytułu promocyjnego urządzenia końcowego ~~— sumy części opłaty abonamentowej lub innej okresowej opłaty stanowiącej opłatę za to urządzenie, wskazanej w art. 282 ust. 1 pkt 6 lit. c lub art. 288 ust. 1 pkt 3 lit. c, które abonent powinien uiścić do czasu zakończenia obowiązywania umowy.~~
- art. 310 ust. 1 PKE
1. Jeżeli abonent korzystając z uprawnienia, o którym mowa w art. 308 ust. 2 lub art. 382, decyduje się zachować promocyjne urządzenie końcowe dostawca usług telekomunikacyjnych może żądać od abonenta
- 1) ~~odszkodowania w wysokości sumy części opłaty abonamentowej lub innej okresowej opłaty stanowiącej opłatę za usługę telekomunikacyjną wskazanej w art. 288 ust. 1 pkt 6 lit. a lub art. 294 ust. 1 pkt 3 lit. a, które abonent powinien uiścić do czasu zakończenia obowiązywania umowy, albo~~
- odszkodowania, o którym mowa w art. 305 ust. 3 pkt 2 w wysokości sumy części opłaty abonamentowej lub innej okresowej opłaty związanej z zakupem tego urządzenia, wskazanej w art. 288 ust. 1 pkt 6 lit. c lub art. 294 ust. 1 pkt 3 lit. c, które abonent powinien uiścić do czasu zakończenia obowiązywania umowy.**
- ~~—w zależności od tego, które z tych odszkodowań jest niższe.~~

- art. 308 ust. 2 PKE:
1. W przypadku braku akceptacji zmian, o których mowa w ust. 1, abonent może wypowiedzieć umowę bez konieczności zapłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 305 ust. 1, **z zastrzeżeniem art. 310 ust. 1**, przy czym termin na realizację tego prawa nie może być krótszy niż do dnia wejścia tych zmian w życie.
- art. 288 ust. 1 pkt 6 PKE:
- 3) wskazanie wszystkich elementów składających się na opłatę abonamentową lub inną okresową opłatę, ~~w tym część opłaty stanowiącej cenę za:~~
    1. ~~świadczenie usługi komunikacji elektronicznej,~~
    2. ~~zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej,~~
      1. ~~promocyjne urządzenie końcowe~~~~— jeżeli zostały one uwzględnione w opłacie abonamentowej lub innej okresowej opłacie~~
    - art. 294 ust. 1 pkt 3 PKE:
    3. główne cechy świadczonej usługi ze wskazaniem wszystkich elementów składających się na opłatę abonamentową lub inną okresową opłatę, ~~w tym część opłaty stanowiącej cenę za:~~
      1. ~~świadczenie usługi komunikacji elektronicznej,~~
      2. ~~zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej,~~
      3. ~~promocyjne urządzenie końcowe~~~~— jeżeli zostały one uwzględnione w opłacie abonamentowej lub innej okresowej opłacie;~~

## 21. Art. 288 ust. 1 pkt 2 - efektywny kontakt z dostawcą usług

O ile Izba dostrzega potrzebę podawania danych umożliwiających efektywny kontakt z przedsiębiorcą, o tyle z uwagi na innowacyjne rozwiązania związane z nowymi sposobami zawierania umów, za nadmiarowe uznać należy wskazywanie konkretnych kanałów do kontaktu, tj. adresu e-mail oraz telefonu. Powyższy przepis został wprowadzony do projektu PKE ponad 3 lata temu i już wówczas dostrzegalne było, że nie będzie on nadążał nad błyskawicznym rozwojem nowych form kontaktu. Dziś coraz więcej sektorów gospodarki, w szczególności sektor teleinformatyczny sięga po nowe rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji, umożliwiając kontakt poprzez chat, elektroniczne formularze do kontaktu lub aplikacje mobilne. Co warte podkreślenia, konsument, decydując się na zawarcie umowy za pośrednictwem aplikacji mobilnej, ma możliwość kontaktowania się z dostawcą usług wyłącznie przez aplikację mobilną, a dostawca nie udostępnia w tym celu numeru telefonu, czy też adresu e-mail. Jest to przy tym w pełni zgodne z oczekiwaniami konsumentów wybierających daną ofertę, którą w pełni mogą zarządzać z wykorzystaniem aplikacji mobilnej. Projekt ustawy zatem w ogóle nie zauważa tego „postępu”, stawiając i wymagając wyłącznie tradycyjnych form kontaktu (e-mail, pismo, telefon). Usztywnienie się wyłącznie do konkretnych kanałów kontaktu skutecznie uniemożliwi nawiązanie efektywnego kontaktu z przedsiębiorcą.

Dlatego też postulujemy o pozostawienie wymogu podania danych do kontaktu z przedsiębiorcą bez wskazywania kanałów kontaktu i pozostawiając wybór kanałów przedsiębiorcy, który wg swojej najlepszej wiedzy określi dane do kontaktu w zależności od sposobu, w jaki umowa będzie zawierana.



## Postulujemy następującą zmianę brzmienia art. 288 ust. 1 pkt 2)

Art. 288 ust. 1 pkt 2)

*Umowa o świadczenie usług komunikacji elektronicznej (...), zawierana z konsumentem w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej określa w szczególności:*

- 3) *dane kontaktowe pozwalające efektywnie kontaktować się z przedsiębiorcą komunikacji elektronicznej;*

## 22. Art. 289 ust. 1 - zakaz wprowadzania odrębnych wzorców umownych dla dodatkowych usług

W duchu zgłoszonych podwyżek postulatów Izba widzi również konieczność zmian przepisu art. 289 ust. 1 PKE ograniczającego możliwość stosowania odrębnych wzorców umownych w odniesieniu do dodatkowych usług/opcji usługi. Wspomniany przepis nakazuje zamieszczenie w cennikach dostawców usług informacji na temat wszelkich dodatkowych rozwiązań, z których abonent może – ale nie musi skorzystać przy zawieraniu umowy. Cenniki przedsiębiorców telekomunikacyjnych zawierają informacje o podstawowym produkcie, który - w zależności od woli abonenta – może zostać uzupełniony o wiele dodatkowych opcji.

Proponowane rozwiązanie stoi w sprzeczności z intencją autorów przepisów ponieważ doprowadzi do istotnego zwiększenia objętości wzorców umownych, które będą zawierały szereg nierelevantnych dla abonenta informacji o usługach, które go nie interesują. Z tego względu możliwość uregulowania zasad korzystania z tych usług w odrębnym wzorcu powinien również dotyczyć etapu zawierania umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Izba proponuje również usunięcie ograniczeń, które wyłączają możliwość postugiwania się odrębnymi wzorcami umownymi w przypadku, w którym mają wpływ na opłatę abonamentową czy główne cechy usługi. Tak nakreślone przesłanki niosą za sobą ryzyko uznania, że wspomnianą opłatą abonamentową jest również cykliczna opłata za usługę dodatkową. Dyskusyjna jest również przesłanka głównej cechy usługi, którą zdaniem Izby można by rozumieć jako dodanie usługi telefonicznej do usługi telewizyjnej, ale już nie zamówienia dodatkowego pakietu programów do tej ostatniej.

### Propozycja legislacyjna:

~~Art. 289. 1. W przypadku dodatkowych pakietów taryfowych lub dodatkowych opcji usług, o których mowa w art. 288 ust. 1 pkt 8, informacje o warunkach świadczenia tych dodatkowych pakietów taryfowych lub dodatkowych opcji usług mogą być zawarte w odrębnym wzorcu określającym warunki ich świadczenia.~~

~~2. Skorzystanie z dodatkowych pakietów taryfowych lub dodatkowych opcji usług, o których mowa w art. 288 ust. 1 pkt 8, nie stanowi zmiany warunków umowy. oraz nie wpływa na wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 305 ust. 1.~~

## 23. Art. 290 ust. 1 pkt 1 – przekazanie numeru MSISDN na karcie e-SIM na trwałym nośniku

Numer przydzielony abonentowi usług przedpłaconych ma być udostępniony na trwałym nośniku. Izba pragnie zwrócić uwagę, że w obiegu od kilku lat dostępne są karty e-sim, które nie są udostępniane na fizycznych nośnikach, jakich jest starter, co wyklucza udostępnianie abonentowi numeru MSISDN przy wykorzystaniu kart e-sim na trwałym nośniku.

## Postulujemy następującą zmianę brzmienia art. 290

**Art. 290. 1.** Umowa o świadczenie usług przedpłaconych zawierana z konsumentem obejmuje informacje, o których mowa w art. 288 ust. 1 :

- 1) ~~pkt 3 – które dostawca usług komunikacji elektronicznej udostępnia w pakiecie startowym usługi przedpłaconej;~~
- 2) pkt 2, 4, 5, 8–10, 13 i 14 – które dostawca usług komunikacji elektronicznej udostępnia w postaci łatwych do pobrania dokumentów, ze wskazaniem ich źródła kierującego bezpośrednio do tych dokumentów, z pouczeniem o konieczności ich pobrania i utrwalenia w celu zachowania możliwości ich późniejszego odtworzenia w niezmienionej postaci, dla celów dowodowych.

Uwagi dotyczące powrotu do obecnego modelu regulowania warunków świadczenia usług pre-paid w regulaminie zawarte są w dalszej części wystąpienia.

#### **24. Art. 294 ust. 2 - wyłączenia dla B2B**

Dostawcy usług telekomunikacyjnych zauważają pozytywną regulację związaną z wyłączeniem określonych przepisów projektu w odniesieniu do abonentów B2B, z którymi umowy zawierane są na warunkach indywidualnych. Chodzi tutaj o przepisy związane z:

- informowaniem na stronie internetowej w formie dostępnej dla niepełnosprawnych o podstawowym zakresie świadczenia usług;
- zapewnieniem możliwości połączenia z konsultantem w celu uzyskania info o alternatywnych ofertach;
- wysokością odszkodowania przy wypowiedzeniu umowy z winy abonenta przed upływem okresu, na jaki została zawarta umowy.

Niemniej w odniesieniu do regulacji związanej z cyklicznym przedstawianiem najkorzystniejszej oferty, trudno wyobrazić sobie realizację tego obowiązku w przypadku umów, których warunki są ustalane indywidualnie. Zawiadomienia wysyłane na podstawie tych przepisów musiałyby w wielu przypadkach obejmować informacje o kilkuset lub nawet tysiącach usług jednocześnie, co oznacza, iż dla dostawcy usług realizacja tych obowiązków byłaby czasochłonna i kosztowna w sytuacji, w której przydatność takich informacji dla tej grupy klientów wydaje się znikoma. Podkreślenia bowiem wymaga, że abonenci, którzy negocjują z dostawcą usług warunki umów, posiadają dużą wiedzę o rynku telekomunikacyjnym, jak i usługach, z których korzystają, a przed podpisaniem umowy porównują te warunki z ofertami innych dostawców. Praktyka pokazuje, że tacy abonenci doskonale orientują się w czasie obowiązywania swoich umów i podejmują negocjacje przed upływem czasu obowiązywania swoich umów z dużym wyprzedzeniem.

#### **Postulujemy następującą zmianę brzmienia art. 294 ust. 2**

*Art. 294 ust. 2. Do umowy, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 301, art. 303 ust. 2-3, art. 304 oraz art. 305 ust. 3, jeżeli warunki umowy ustalone są indywidualnie.*

#### **25. Art. 297 ust. 1 pkt 2 - nakaz podawania przez osoby reprezentujące abonentów niebędących osobami fizycznymi tych samych danych**

Proponujemy dodać do art. 297 ust. 1 pkt 2 przepis, który nakazywałby osobom reprezentującym abonentów niebędących osobami fizycznymi, podawanie na żądanie dostawcy usług, co najmniej takich samych danych, jak w przypadku abonentów będących osobami fizycznymi. Aktualne przepisy ustawy prawo telekomunikacyjne pomijają kwestię przetwarzania w tym celu danych osobowych osób reprezentujących abonentów niebędących osobami fizycznymi, co w wielu przypadkach utrudnia dostawcom weryfikowanie takich osób. Osoby takie podnoszą, że prawo telekomunikacyjne nie zawiera podstawy prawnej do podawania przez nich takich danych, zaś weryfikacja abonenta niebędącego osobą fizyczną wyłącznie w oparciu o jego nazwę oraz numer identyfikacyjny REGON lub NIP lub numer w Krajowym Rejestrze Sądowym albo ewidencji działalności gospodarczej, lub innym

właściwym rejestrze jest w rzeczywistości weryfikacją iluzoryczną, bowiem dostęp do tych danych jest ogólnodostępny.

**Postulujemy dodanie nowego art. 297 ust. 1 pkt 2 lit. c)**

W art. 297 ust. 1 pkt 2 lit. b) dodanie lit. c) o następującym brzmieniu:

*c) na żądanie dostawcy usług – dane osób reprezentujących abonenta, umożliwiające dostawcy usług ich weryfikację, obejmujące co najmniej dane określone w pkt 1 niniejszego ustępu.*

**26. Art. 302 - maksymalny okres obowiązywania umowy w ofercie internetu stacjonarnego – liczony od dnia rozpoczęcia świadczenia usług, a nie od dnia zawarcia umowy**

Zgodnie z projektem ustawy PKE maksymalny okres obowiązywania umowy o świadczenia usług komunikacji elektronicznej, zawartej z konsumentem, nie może przekroczyć 24 miesięcy. Propozycja ta zgodna jest z art. 105 ust. 1 oraz motywem 273 EKŁE oraz nie jest kwestionowana przez dostawców usług telekomunikacyjnych.

Zwracamy jednak uwagę, że w praktyce w przypadku umów, których przedmiotem jest świadczenie usługi stacjonarnego dostępu do internetu okres 24 miesięcy powinien być de facto liczony nie od dnia zawarcia umowy, a od dnia faktycznego rozpoczęcia świadczenia usług telekomunikacyjnych przez dostawcę usług telekomunikacyjnych. W przypadku bowiem części takich umów usługi świadczone są na infrastrukturze innego operatora telekomunikacyjnego, niż ten, z którym umowa jest faktycznie zawierana. W takich sytuacjach instalacja usługi następuje przez serwisanta innego operatora telekomunikacyjnego. Wielokrotnie odnotowujemy okresy opóźnienia między zawarciem umowy a faktycznym rozpoczęciem świadczenia usługi trwające kilkanaście, a w pojedynczych przypadkach nawet kilkadziesiąt dni. Jednocześnie wskazujemy, że rozpoczęcie świadczenia usługi następuje bezpośrednio po dokonaniu instalacji przez montera.

Pragniemy podkreślić, że dostawca usługi telekomunikacyjnej jednocześnie nie ma wpływu na to, w jakim terminie nastąpi instalacja usługi. Opóźnienie to wynika głównie z przyczyn techniczno-organizacyjnych, m.in. brak wykonanego przyłącza przez operatora infrastrukturalnego, brak zgody administratora, uszkodzona infrastruktura, czy siła wyższa.

W okresie oczekiwania na instalację usługi abonent nie ponosi jakichkolwiek kosztów związanych z zawarciem umowy, w szczególności opłaty za instalację, czy opłat abonamentowych i przysługuje mu prawo do rozwiązania umowy bez konieczności zapłaty odszkodowania związanego z przedterminowym rozwiązaniem umowy.

Jednocześnie należy wskazać, że postulat ten jest zbieżny z aktualnymi rekomendacjami UKE dla beneficjentów POPC dot. warunków hurtowych, w których UKE stosuje zapisy, które część Operatorów Sieni Dostępowej (OSD) wykorzystuje w swoich ofertach ramowych do wydłużania terminów dostarczania usług - terminy niedookreślone dostarczenia usług – „nie wcześniej niż 30 DR (dni roboczych)”.

Według opublikowanej przez UKE „Procedury współpracy międzyoperatorskiej w zakresie dostępu do sieci POPC” pkt 10.2 ust. 4 a):

*4) Możliwe jest zastosowanie różnych terminów na realizację Zamówienia, w zależności od tego, czego dotyczy Zamówienie oraz jakie czynności należy wykonać w celu jego realizacji:*

- a) realizacja Zamówienia na uruchomienie/modyfikację Usługi Dostępowej wymaga wykonania prac budowlanych: Zamówienie realizowane jest nie wcześniej niż 30 DR od pozytywnej weryfikacji Zamówienia (...).*

Dlatego też w naszej ocenie pożądane byłoby doprecyzowanie momentu, od którego należałoby liczyć maksymalny okres 24 miesięcy, na jaki może zostać zawarta umowa, której przedmiotem jest świadczenie usług stacjonarnego dostępu do internetu. Doszczegółowienie tego terminu, wypełniając

tę techniczną próżnię pomiędzy datą zawarcia umowy a datą rozpoczęcia świadczenia usług, rozwiązywałoby praktyczny problem związany ze świadczeniem tej usługi, usuwając wątpliwości po stronie konsumentów oraz ułatwiając prowadzenie działalności gospodarczej dostawcom usług telekomunikacyjnych.

### **Postulujemy następującą zmianę brzmienia art. 302**

*Art. 302. 1. W przypadku konsumenta okres obowiązywania umowy określony w umowie o świadczenie usług komunikacji elektronicznej w zakresie usług telekomunikacyjnych, z wyłączeniem usług transmisji danych używanych do świadczenia usług komunikacji maszyna-maszyna, zawieranej na czas określony, nie może być dłuższy niż 24 miesiące, z zastrzeżeniem ust. 2.*

**2. Okres obowiązywania umowy, której przedmiotem jest świadczenie usługi stacjonarnego dostępu do internetu, nie może być dłuższy niż 24 miesiące, liczone od dnia rozpoczęcia świadczenia usługi.**

### **27. Art. 303 ust. 3 - realizacja przedmiotowego obowiązku a wyrażenie zgody przez abonenta**

Zgodnie z art. 303 ust. 3 PKE, w przypadku gdy umowa, o której mowa w ust. 1, uległa automatycznemu przedłużeniu, dostawca usług telekomunikacyjnych, co najmniej raz w roku, informuje abonenta o najkorzystniejszych oferowanych przez siebie pakietach taryfowych dotyczących usług objętych umową, o której mowa w ust. 1.

W związku z tym, że projektowane brzmienie art. 303 ust. 3 PKE odbiega od aktualnie obowiązującego art. 56<sup>3</sup> ustawy – Prawo telekomunikacyjne, zgodnie z którym dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych co najmniej raz w roku informuje abonenta o najkorzystniejszych oferowanych przez siebie pakietach taryfowych, **chyba że abonent nie wyraził zgody na otrzymywanie informacji marketingowych**, w ocenie Izby niezbędne jest doprecyzowanie, co najmniej na poziomie uzasadnienia do projektowanej zmiany, czy realizacja przez dostawcę usług przedmiotowego obowiązku w dalszym ciągu uzależniona jest od wyrażenia zgody przez abonenta na otrzymywanie informacji marketingowych, czy też, analogicznie do art. 303 ust. 2, na gruncie projektowanej ustawy taka zgoda abonenta do realizacji obowiązku z art. 303 ust. 3 nie będzie wymagana.

### **28. Art. 307-309 - jednostronna zmiana warunków umowy**

W ocenie Izby regulacja dotycząca możliwości dokonywania przez dostawców usług komunikacji elektronicznej jednostronnej zmiany warunków umowy wymaga szerszego doprecyzowania i doszczegółowienia zarówno na poziomie projektu ustawy Prawo komunikacji elektronicznej, jak i na poziomie ustawy wprowadzającej ustawę Prawo komunikacji elektronicznej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że EKŁE nie wprowadza konkretnych wytycznych, jakimi powinny kierować się państwa członkowskie, związanych z możliwością stosowania przez dostawców usług komunikacji elektronicznej tzw. klauzul modyfikacyjnych. Obszar ten pozostawia w zasadzie do dowolnego zagospodarowania przez krajowego ustawodawcę. Wszak art. 105 ust. 4 EKŁE dopuszcza przypadki, w których użytkownik końcowy będzie mógł rozwiązać umowę, o ile dopuszcza to samo EKŁE albo „inne przepisy prawa unijnego lub krajowego”. Stąd też w projekcie PKE wprowadzono regulacje związane z możliwością stosowania klauzul modyfikacyjnych, dopuszczając przypadki, w których możliwa będzie zmiana warunków umowy zawartej na czas oznaczony oraz na czas nieoznaczony z jednoczesnym prawem do rozwiązania takiej umowy bez konieczności zapłaty odszkodowania, ale także sytuacje, w których jednostronna zmiana warunków umowy uprawniać będzie dostawcę do żądania odszkodowania w razie skorzystania przez abonenta z prawa do rozwiązania takiej umowy.

Zdaniem Izby regulacja ta nie jest adekwatna do sytuacji rynkowej, a w szczególności do pozycji negocjacyjnej dostawców usług komunikacji elektronicznej względem ich partnerów (nadawców, operatorów hurtowych). Ostatnie stanowiska publikowane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji

i Konsumentów, które w praktyce wykluczają możliwość wprowadzania jakichkolwiek zmian umów, wskazują również na konieczność bardziej szczegółowego uregulowania wybranych kwestii, aby przełamać wykreowany przez organ ochrony konsumentów impas.

#### **A. Doprecyzowanie i rozszerzenie katalogu okoliczności uprawniających dostawców do zmiany umów z zachowaniem prawa żądania odszkodowania w razie skorzystania przez abonenta z prawa do rozwiązania umowy**

Niezależnie od poniższych uwag do zmian umów zawartych na czas oznaczony, dostrzegamy potrzebę doprecyzowania przepisów obecnego art. 307, który uprawnia dostawców do żądania odszkodowania w razie skorzystania przez abonenta z prawa do rozwiązania umowy, jeżeli zmiana takiej umowy wynika z określonych w tym przepisie przypadkach.

Ust. 1 pkt 1 dopuszcza możliwość zmiany umowy, jeśli wynika to ze zmiany stawek podatku VAT. Izba proponuje analogiczną zmianę w przypadku zmian cen hurtowych, których zmiana została zaakceptowana w drodze decyzji Prezesa UKE lub podobnej czynności, jak to ma miejsce w przypadku warunków w zakresie dostępu hurtowego do sieci POPC. Podobnie, jak w przypadku zmiany stawki VAT, mamy do czynienia ze zmianą ceny o charakterze wymuszonym przez działanie władzy państwowej.

W ust. 1 punkt 1 podpunkt b) wskazano tylko na decyzję Prezesa UKE. Jednak dostawcy usług muszą nieraz zmieniać dokumenty nie tylko w wyniku takich decyzji, ale także np. zaleceń Prezesa UKE, decyzji Prezesa UOKiK, na drodze polubownego uzgodnienia z organem administracji. Dlatego proponujemy rozszerzenie wskazania, tak by obejmowało także inne przypadki zmian wynikające z działań administracji.

W ust. 4 opisano mechanizm informowania o zmianach dotyczących danych identyfikujących dostawcę i zmianach kontaktowych. Wydaje się, że dla tego typu zmian wymagania są zbyt daleko idące. Jeżeli przewidziano uproszczony sposób komunikacji zmian warunków umowy, nawet tak ważnych, jak cena usług, to tym bardziej zasadne jest, aby w taki sposób informować o zmianach kontaktowych, czy identyfikujących. Podstawowe dane przedsiębiorców znajdują się przy tym na wysyłanych do konsumentów rachunkach telekomunikacyjnych, w związku z czym niezależnie otrzymają bezpośrednio informacje o aktualnych danych – bez konieczności generowania dodatkowej korespondencji, w tym w formie papierowej. Dlatego proponujemy usunięcie ust. 4 i dodanie do ust. 1 punktu 3.

#### **B. Umowy na czas oznaczony**

W ocenie Izby największe wątpliwości budzi regulacja związana z możliwością jednostronnej zmiany umowy zawartej na czas oznaczony (art. 308 projektu PKE). Zgodnie z tym przepisem jednostronna zmiana umowy zawartej na czas oznaczony przez dostawcę możliwa będzie po łącznym spełnieniu następujących przesłanek:

- 1) zaistnienie konieczności wprowadzenia zmiany,
- 2) zmiana wynika z innych obiektywnych okoliczności, niż okoliczności, których wystąpienie uprawniać będzie dostawcę do żądania odszkodowania w razie skorzystania przez abonenta z prawa do rozwiązania takiej umowy (art. 307),
- 3) dostawca usług komunikacji elektronicznej nie ma wpływu na zaistnienie tych okoliczności,
- 4) dostawca usług komunikacji elektronicznej przewidział te obiektywne okoliczności w umowie.

Powyższe przesłanki mogą być interpretowane w różny sposób, w tym prowadzący do daleko idącego ograniczenia możliwości zmian umów. Jest to prawdopodobne zważywszy, że Prezes UOKiK wielokrotnie podkreślał w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego, że możliwość zmiany istotnych cech umowy (w tym) ceny w trakcie czasu określonego umowy może być ograniczona do sytuacji ekstraordynaryjnych, czy wręcz wykluczona.

Zastosowany reżim prawny zdaje się być bowiem - w porównaniu z regułami stosowanymi w innych sektorach gospodarki - zdecydowanie zbyt daleko idący. Żadnej innej branży nie są znane przepisy, które ograniczają możliwość dokonywania zmian umowy do konieczności ich wprowadzenia, która to

konieczność wynikać ma li tylko z przyczyn obiektywnych i niezależnych od dostawcy. W ocenie Izby stosowanie tego typu praktyk wyłącznie do rynku telekomunikacyjnego stanowi dyskryminację i ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego też koniecznym staje się poluzowanie tego restrykcyjnego pancerza regulacyjnego związanego z możliwością dokonywania zmian umów zawartych na czas oznaczony, poprzez zastosowanie regulacji właściwej dla umów zawartych na czas nieoznaczony.

Prezes UOKiK podkreśla często, że w relacji z konsumentami dostawcy są silniejszą stroną stosunku prawnego. Nie można tego jednak powiedzieć o relacjach hurtowych, w których to nadawcy lub operatorzy sieci są zdecydowanie silniejszą stroną. Przedsiębiorca telekomunikacyjny musi mieć możliwość zmiany umów detalicznych w przypadku istotnej zmiany kosztów hurtowych - również w odniesieniu do umów terminowych, ponieważ najczęściej nie jest w stanie się zabezpieczyć umownie przed skutkami zmian w tym zakresie z uwagi na słabą pozycję negocjacyjną. Niestety, ani przepisy, ani decyzje regulatora nie gwarantują ochrony cen hurtowych dla abonentów pozostających z usług w ramach usług terminowych. Przy braku takiego rozwiązania trudno wymagać od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, by utrzymywał niskie ceny umowy zawartej na czas oznaczony, jeżeli związane z nią koszty uległy istotnemu zwiększeniu.

### C. Rezygnacja z tzw. usług archaicznych

W ocenie Izby zasadne jest, aby dostawcy mogli rezygnować z różnych usług i funkcjonalności dostępnych w ramach usługi głównej bez ryzyka wykorzystywania tego faktu przez klientów, dla których taka zmiana jest obojętna, ponieważ z danej usługi, funkcjonalności nie korzystają i prawdopodobnie nigdy nie mieli zamiaru korzystać.

Sytuacja, w której każdy abonent ma prawo do bezkosztowego wypowiedzenia umowy w związku z tym, że dostawca usuwa jakieś najbardziej anachroniczne usługi, z których niemal nikt albo nikt nie korzysta tylko dlatego, że teoretycznie i potencjalnie abonent jednak może z nich skorzystać jest nieuzasadniona. Jeżeli abonent z usługi nie skorzystał ani razu przez połowę okresu oznaczonego umowy jest wysoce prawdopodobne, że już z takiej usługi nie skorzysta. Przez uprawnienie do bezkosztowego wypowiedzenia umowy dostawcy (obowiązując się nadużycia tego uprawnienia) utrzymują tak anachroniczne usługi, jak budzenie, zegarynka, itp. Ważne jest dla nas rozstrzygnięcie, czy jest to pełna regulacja, czy może okaże się, że do wskazanych tu kryteriów dołożone będzie przesłanka ważności z KC. Jeżeli tak miałyby się stać, to tym bardziej przepisy te należałoby uznać za nieuzasadnione. Bo tylko na rynku telekomunikacyjnym oprócz przesłanki ważności wymagane byłyby dodatkowe przepisy. Jeżeli zamiarem ustawodawcy nie jest to, by były to przepisy pełne, to zasadne jest wskazanie w art. 308 ust. 1 tylko na przesłankę ważności.

Projekt przepisu adresującego to zagadnienie zawarliśmy w propozycji legislacyjnej w pkt E poniżej. Na wypadek odrzucenia zaprezentowanego tamże pomysłu ujednoczenia zasad zmiany umowy zawartej na czas oznaczony i nieoznaczony, postulujemy analogiczną zmianę obecnego art. 308 w brzmieniu przedstawionym poniżej:

**Art. 308. 1.** *Dostawca usług komunikacji elektronicznej może dokonać jednostronnej zmiany warunków umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej zawartej na czas określony, jeżeli możliwość wprowadzania zmiany przewidziano w treści umowy, a zasadność wprowadzenia zmian wynika z obiektywnych okoliczności, na które dostawca usług komunikacji elektronicznej nie ma wpływu lub pomimo zachowania należytej staranności dostawca nie zdołał ich uniknąć.*

*2. W przypadku braku akceptacji zmian, o których mowa w ust. 1, każdy abonent, który faktycznie korzystał w ciągu roku poprzedzającego ogłoszenie o zmianie z usługi lub funkcjonalności, której zmiana dotyczy, może wypowiedzieć umowę bez konieczności zapłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 305 ust. 1, przy czym termin na realizację tego prawa nie może być krótszy niż do dnia wejścia tych zmian w życie.*

#### **D. Konieczność wprowadzenia przykładowego katalogu okoliczności uzasadniających zmianę umowy**

W toku uprzednich konsultacji Ministerstwo Cyfryzacji wyjaśniało, że intencją przepisów ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej było umożliwienie dostawcom usług swobodnego dokonywania zmian umów zawartych na czas określony. Taka intencja w ocenie Izby znajduje odzwierciedlenie w treści przepisów projektu ustawy, które jedynie w przypadku zmiany umów terminowych wymaga spełnienia kwalifikowanych okoliczności przewidzianych w umowie. W przypadku umów zawartych na czas nieoznaczony jedynym warunkiem jest wystąpienie przewidzianej w niej okoliczności.

Jednak w świetle działalności Prezesa UOKiK, który neguje wszelkie zmiany cen, istnieje poważna obawa, że organ ochrony konsumentów nie podzieli powyższej argumentacji.

W komunikacie prasowym dotyczącym Vectra SA<sup>5</sup> Prezes UOKiK zakwestionował takie przesłanki zmiany umowy jak „wzrost obciążeń publicznoprawnych” czy „wzrost kosztów lub nakładów związanych ze świadczoną usługą”, kwestionując ogólny charakter tych sformułowań. W innych przypadkach Prezes UOKiK podnosi również, że przesłanka zmiany umowy powinna być weryfikowalna przez konsumenta, co wyklucza zmianę umów konsumenckich w przypadku wzrostu kosztów hurtowych, które przecież są objęte tajemnicą przedsiębiorstwa (poza usługami regulowanymi). W rezultacie nawet, jeśli koszty hurtowe wzrosną o 100 %, przedsiębiorca nie byłby uprawniony do zmiany umowy abonenckiej, będąc zmuszonym do jej wieczystego świadczenia w niezmienionej cenie.

Weryfikowalną przesłanką jest niewątpliwie zmiana wskaźnika towarów i usług, jednak i w tym przypadku Prezes UOKiK mnoży przeszkody dla dokonywania podwyżek, kwestionując m.in. „przerzucenie na konsumentów całej odpowiedzialności za zmieniającą się sytuację gospodarczą”.

W tych okolicznościach niezbędne jawi się ustawowe usankcjonowanie podstawowych przypadków uzasadnionych zmian umów w celu zapewnienia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym pewności prawnej.

#### **E. Propozycja legislacyjna.**

*Art. 307 PKE*

*1. Dostawca usług komunikacji elektronicznej może dokonać jednostronnej zmiany warunków umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej w przypadku, gdy:*

*1) konieczność wprowadzenia zmian wynika bezpośrednio:*

*a) ze zmiany przepisów prawa,*

*b) z decyzji lub postanowień administracyjnych, zaleceń organów administracji, w szczególności Prezesa UKE lub Prezesa UOKiK,*

*2) proponowane zmiany:*

*a) są wyłącznie na korzyść abonentów, w tym powodują obniżenie cen usług komunikacji elektronicznej lub dodanie nowej usługi,*

*b) mają charakter wyłącznie administracyjny i nie pociągają za sobą negatywnych skutków dla abonentów;*

*3) dotyczą wyłącznie danych identyfikujących lub kontaktowych dostawcy;*

*4) zmiany są uzasadnione zmianami stawek podatku od towarów i usług;*

*5) wynikają z decyzji lub innej czynności Prezesa UKE związanej z określaniem wysokości opłat za usługi hurtowe wykorzystywane do świadczenia publicznie dostępnych usług komunikacji elektronicznej.*

<sup>5</sup> <https://uokik.gov.pl/vectra-i-klauzule-inflacyjne-zarzuty-prezesa-uokik>, dostęp 28.02.2024 r.

2. W przypadku braku akceptacji zmian, o których mowa w ust. 1, abonent może wypowiedzieć umowę z zastrzeżeniem konieczności zapłaty odszkodowania, o którym mowa w art. 305 ust. 1, przy czym termin na realizację tego prawa nie może być krótszy niż do dnia wejścia tych zmian w życie.

3. Dostawca usług komunikacji elektronicznej, w przypadku, o którym mowa w ust.1, podaje do publicznej wiadomości przez publikację na swojej stronie internetowej treść proponowanych zmian, z wyprzedzeniem co najmniej jednego miesiąca przed wprowadzeniem ich w życie. Okres ten może być krótszy, jeśli publikacja aktu prawnego, z którego wynika konieczność wprowadzenia zmian następuje z wyprzedzeniem krótszym niż miesiąc przed jego wejściem w życie lub okres taki wynika z decyzji lub postanowień administracyjnych lub z zaleceń organów administracji, przy czym termin na realizację tego prawa nie może być krótszy niż do dnia wejścia tych zmian w życie. Jednocześnie dostawca usług informuje abonenta o uprawnieniu, o którym mowa w ust. 2.

Art. 308 - wykreślić

W przypadku, w którym niektóre ze zgłoszonych postulatów nie znajdą uznania Ministerstwa, postulujemy uwzględnienie proponowanych zmian w pozostałym zakresie.

Art. 309. 1. Dostawca usług komunikacji elektronicznej może dokonać jednostronnej zmiany warunków umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej zawartej na czas określony, nieokreślony lub umowy, o której mowa w art. 296 ust. 1, w przypadku wystąpienia przewidzianych w treści umowy okoliczności, w szczególności takich jak:

- a) zmiana wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,
- b) wzrost cen towarów i usług związanych ze świadczoną usługą,
- c) wzrost obciążeń publicznoprawnych,
- d) poniesienie istotnych nakładów inwestycyjnych na rozwój sieci lub zwiększenie jakości świadczonych usług,
- e) usunięcie z oferty usługi lub zmiana jej parametrów z powodu zmian technologicznych lub organizacyjnych.

(...)

4. Umowa o świadczenie usług komunikacji elektronicznej może przewidywać, że ustalone nią opłaty abonamentowe za świadczone usługi komunikacji elektronicznej podlegają okresowej waloryzacji w oparciu o obiektywny i niezależny od woli stron miernik wartości, w szczególności wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych publikowany w oparciu o przepisy o statystyce publicznej. Waloryzacja dokonana na zasadach określonych w zd. pierwszym nie stanowi zmiany umowy o świadczenie usługi komunikacji elektronicznej. Ust. 2-3 nie stosuje się.

## 29. **Art. 318 ust. 1 - monitorowanie zużycia usług**

Za w pełni zrozumiałą uznajemy potrzebę zapewnienia abonentom narzędzia informującego o aktualnym zużyciu, zgodnie z wymogami EKŁE. W naszym przekonaniu konieczne jest jednak wypośrodkowanie wymogów względem takiego narzędzia oraz kosztów, jakie trzeba będzie ponieść na implementację rozwiązania. Jest to szczególnie istotne w przypadku usług telefonii stacjonarnej, która jest usługą wygasającą, świadczoną na niewielkich marżach oraz w oparciu o niskie ceny. Ponoszenie znacznych kosztów na całkowitą przebudowę systemów billingowych jest zatem nieadekwatne do spodziewanych korzyści abonentów.

Ze zgromadzonych z rynku informacji wynika, że obecne sieci stacjonarne często nie są przystosowane do wykonania powyższego obowiązku przy przyjęciu ścisłej jego interpretacji (tj. jeżeli „aktualność” informacji nie będzie zakładała koniecznego z technologicznego punktu widzenia opóźnienia).



Wynika to z następujących przyczyn:

- parametrów i sposobu działania central powszechnie używanych do budowy sieci, które zakładają przesyłanie danych z opóźnieniem;
- architektury złożonych systemów billingowych, w których wymiana danych pomiędzy poszczególnymi modułami następuje w cyklach (dobowym), co uniemożliwia bieżące i stałe aktualizowanie wartości.

Wprowadzenie zmian literalnie zgodnych z projektowanym art. 318 PKE wymuszałoby nie tylko zmiany w systemach billingowych, ale ich całkowitą przebudowę. Wprowadzenie prawnie dopuszczalnego buforu opóźnienia, w jakim informacja może zostać przekazana, pozwala natomiast wyeliminować powyższe problemy oraz wdrożyć wymagane narzędzia także w obecnie wykorzystywanych systemach billingowych.

Dlatego też postulujemy nadanie art. 318 ust. 1 projektu PKE następującego brzmienia:

*Dostawca usługi dostępu do internetu lub usługi komunikacji interpersonalnej rozliczanych w oparciu o czas albo ilość wykorzystanych danych lub jednostek taryfikacyjnych zapewnia konsumentowi narzędzie umożliwiające monitorowanie oraz kontrolowanie wykorzystania tych usług, obejmujące dostęp do aktualnych informacji w tym zakresie. W przypadku usług świadczonych w stacjonarnych sieciach komunikacji elektronicznej, za informację aktualną uważa się informację obejmującą stan najpóźniej sprzed 48 godzin.*

### **30. Art. 318 ust. 4-8 - wykaz stron internetowych i aplikacji mobilnych, z których korzystanie nie wpływa na wykorzystanie limitu transmisji danych**

Krytycznie oceniamy przepisy projektu PKE dotyczące wykazu stron internetowych i aplikacji mobilnych, z których korzystanie nie wpływa na wykorzystanie limitu transmisji danych (art. 318 ust. 4 – 8 projektu PKE).

Przepisy art. 318 ust. 4 i następne projektu PKE stanowią kontynuację i rozszerzenie regulacji zawartej obecnie w art. 63a ust. 2 i 3 ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz art. 84 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Zrozumienie natury naszych zastrzeżeń wobec analizowanych przepisów projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej wymaga przypomnienia okoliczności, w jakich rozwiązania te zostały wprowadzone do porządku prawnego.

Przepisy nakazujące dostawcom internetu świadczenie dostępu do stron internetowych ujętych w wykazie ministra w taki sposób, aby nie wpływało to na wykorzystanie przez abonenta limitu transmisji danych w ramach wybranego przez abonenta pakietu (tzw. ustawowy nakaz zero-ratowania), został wprowadzony przepisami ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Wprowadzenie tego szczególnego rozwiązania było uzasadniane przez autorów koniecznością zapewniania dzieciom możliwości dostępu do serwisów i treści edukacyjnych on-line w sytuacji, gdy edukacja stacjonarna była utrudniona albo wręcz wykluczona ze względu na epidemię COVID-19. Ustawowy nakaz zero-ratowania miał zapewnić, że rodzice i dzieci nie będą musieli przejmować się limitami transferu danych w związku z udziałem w zdalnych lekcjach i edukacji on-line. Już na etapie prac legislacyjnych nad analizowanymi przepisami ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 dostawcy internetu podnosili, że deklarowany przez autorów cel powinien zostać wyraźnie oddany w przepisie, tak, aby uniknąć sytuacji, w której w wykazie byłyby ujmowane strony internetowe nie mające nic wspólnego z edukacją. Z tego samego powodu dostawcy internetu podnosili, że z uwagi na deklarowany cel regulacji, przepisy te powinny obowiązywać tylko i wyłącznie przez czas stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego, tak, aby ustawowy nakaz zero-ratowania nie został rozciągnięty na czas, w którym nie będzie już wymuszonej epidemią edukacji zdalnej.

Niestety z niezrozumiałych powodów i w sposób oderwany od deklarowanego celu, podczas ówczesnych prac legislacyjnych prawodawca zdecydował o:

- nadaniu tym przepisom brzmienia, które umożliwi objęcie obowiązkiem zero-ratowania dowolnej strony internetowej; nie tylko nie musi to być strona służąca edukacji dzieci, nie musi to być nawet strona jednostki sektora finansów publicznych, a więc może to być dowolna, również komercyjna strona internetowa;
- sformułowaniu przepisu w taki sposób, że obowiązki z niego wynikające w żaden sposób nie zostały powiązane ze stanem epidemii albo zagrożenia epidemicznego (choć takie powiązanie zastosowano w przypadku wielu innych przepisów ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2).

Dotychczasowa praktyka stosowania tych przepisów niestety potwierdza słuszność obaw zgłaszanych na etapie ich przyjmowania. Analiza wykazu stron<sup>6</sup> objętych obowiązkiem zero-ratowania pokazuje, że wykaz ten w zdecydowanej większości wypełniony jest stronami, które nie mają nic wspólnego z edukacją. Na szesnaście wpisów w wykazie tylko jeden dotyczy strony, na której znajdują się materiały pomocnicze służące edukacji dzieci z Ukrainy, pozostałe wpisy to strony internetowe Policji, Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej, Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Straży Granicznej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej MSWiA, portalu "Gov.pl", portalu usługowego "Mój Gov.pl", profilu zaufanego, logowania Profil Zaufany, ePUAP oraz serwisu obywatel.gov.pl.

Jak widać analizowane przepisy są wykonywane w sposób całkowicie oderwany od celu, który miał być osiągnięty z wykorzystaniem tych przepisów. Zdecydowana większość stron ujętych w wykazie nie ma nic wspólnego ze zdalną edukacją. Co więcej, obowiązujące już przepisy, dając możliwość wpisania do wykazu dowolnej strony internetowej, a więc również strony oferującej komercyjne usługi i treści, mogą być narzędziem zaburzającym konkurencję pomiędzy dostawcami usług i treści cyfrowych, wpływającym na kształt oferty dostawców usług telekomunikacyjnych. Z drugiej strony odwołany został stan epidemii i stan zagrożenia epidemicznego. Wymuszona epidemią nauka zdalna jest już przeszłością. Znika zatem *ratio legis*, które przyświecało analizowanym przepisom. Trudno jest zrozumieć, czemu prawodawca zdecydował się na takie ukształtowanie przepisów, które nie uwzględnia celu regulacji, pozwalając na ustawowe wymuszenie zero-ratowania dowolnych, w tym komercyjnych, stron internetowych i to w oderwaniu od zagrożenia epidemicznego. Jeszcze trudniej zrozumieć, czemu podczas prac nad projektem PKE zdecydowano się na utrzymanie tych regulacji, a nawet ich poszerzenie.

Projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej zakłada utrzymanie w mocy obecnych, dysfunkcyjnych rozwiązań i poszerzenie (w stosunku do *status quo* wynikającego z obecnie obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego) zakresu zastosowania tego dysfunkcyjnego mechanizmu w ten sposób, że:

- obowiązek zero-ratowania ma dotyczyć już nie tylko dowolnej strony internetowej, ale również dowolnej aplikacji mobilnej;
- pojawia się termin 14 dni, w którym to terminie dostawcy internetu mają mieć obowiązek dostosowania swoich systemów rozliczeniowych do zmian w wykazie publikowanych w dzienniku urzędowym ministra oraz BIP.

Z powodów, które zostały opisane wcześniej, za niezasadne uważamy poszerzenie ustawowej podstawy dla obowiązku zero-ratowania o dowolne aplikacje mobilne. Poszerzenie takie, bez ustawowego wskazania celu lub interesu publicznego, który ten przepis ma realizować, jedynie pogłębi obserwowane obecnie problemy, ugruntuje praktykę zarządzania wykazem w sposób oderwany od

---

<sup>6</sup> <https://mc.bip.gov.pl/ogloszenia/wykaz-stron-internetowych-z-ktorych-korzystanie-nie-wplywa-na-wykorzystanie-przez-abonenta-limitu-transmisji-danych-w-ramach-wybranego-przez-abonenta-pakietu.html>

*ratio legis* tej regulacji, zwiększając ryzyko i pokusę do umieszczania w wykazie dowolnych stron i aplikacji, niezwiązanych z edukacją oraz nieprowadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych.

Ponadto w projektowanej ustawie pojawia się termin 14 dni na dostosowanie zasady rozliczania transmisji danych do zmian w wykazie. W związku z powyższym zwracamy uwagę, że ani Dziennik Urzędowy Ministra Cyfryzacji ani BIP nie oferują narzędzi, które zapewniłyby możliwość otrzymania automatycznego powiadomienia o zamieszczeniu nowego komunikatu (np. choćby w postaci newslettera), a bez takich powiadomień informacja o zmianie wykazu może umknąć uwadze dostawców internetu.

Tak sformułowany przepis z perspektywy dostawców internetu w sieciach ruchomych oznacza ustawowy nakaz świadczenia usług za darmo, wobec braku jakichkolwiek racjonalnych argumentów i interesu publicznego uzasadniających ustawowy nakaz świadczenia darmowych usług.

Podsumowując, ze względu na dotychczasowy, oderwany od celu, sposób wykorzystania przepisów oraz brak wymuszonej epidemią nauki zdalnej, uważamy, że projektowana **ustawa – Prawo komunikacji elektronicznej nie powinna utrzymywać w mocy (a tym bardziej poszerzać zakresu zastosowania) aktualnie obowiązujących przepisów wymuszających zero-ratowanie stron internetowych ujętych w wykazie ministra**. Obowiązujące obecne przepisy powinny utracić moc razem z uchycieniem i zastąpieniem ustawy – Prawo telekomunikacyjne przez ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej. Cel ten należy osiągnąć przez usunięcie z projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej art. 318 ust. 4 – 8 oraz przez dodanie do projektu ustawy wprowadzającej ustawę Prawo komunikacji elektronicznej przepisu uchylającego art. 84 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.).

Jeśli w ocenie Projektodawcy istnieje interes publiczny wymagający utrzymania w mocy analizowanych rozwiązań, to przepisy projektu PKE powinny uzyskać takie brzmienie, aby wyeliminować opisane powyżej problemy; w szczególności:

- projektowane przepisy art. 318 ust. 4 – 8 PKE powinny wyraźnie wskazywać, jaki cel mają realizować strony internetowe lub aplikacje mobilne, które mogą być ujmowane w wykazie, oraz powinny wyraźnie identyfikować interes publiczny, którego realizacja wymaga narzucenia dostawcom internetu obowiązku świadczenia za darmo usług telekomunikacyjnych (gdyż tym w istocie jest ustawowy obowiązek zero-ratowania wybranych stron lub aplikacji w przypadku dostawców usług ruchomych);
- Projektodawca powinien podjąć prace techniczne nad stworzeniem rozwiązania, które pozwalałoby dostawcom internetu na otrzymywanie automatycznych powiadomień o zmianie w wykazie (np. możliwość zapisania się do newslettera informującego o pojawieniu się nowego komunikatu w Dzienniku Urzędowym Ministra Cyfryzacji).

### **31. Art. 324 (i nast.) - przeniesienie numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych**

Podczas rządowych prac legislacyjnych nad projektem ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej tekst tego dokumentu zmieniał się w miarę postępów prac. Jedną z takich zmian była modyfikacja – w stosunku do pierwotnego brzmienia projektowanej ustawy i w stosunku do obecnego stanu prawnego wynikającego z Prawa telekomunikacyjnego – przepisu określającego skutki jakie dla abonenta będzie miało niepowodzenie procesu przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych. W efekcie brzmienie projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej prowadzić może do szkodliwych dla abonentów skutków jeśli chodzi o konsekwencje niepowodzenia procesu przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych.

Zrozumienie istoty problemu wymaga w pierwszej kolejności opisanego stanu obecnego, tj. stanu wynikającego z aktualnie obowiązujących przepisów i wieloletniej praktyki w tym zakresie. W obecnym stanie prawnym i zgodnie z powszechną praktyką stosowaną w obsłudze wniosków abonenckich o przeniesienie numeru przy zmianie dostawcy usługi, jeśli z jakichkolwiek powodów nowy dostawca usługi (tzw. biorca) nie wystąpi o przeniesienie numeru i nie rozpocznie świadczenia usługi, to po upływie określonego czasu (wynikającego z dokumentacji PLI CBD, autorstwa Urzędu Komunikacji Elektronicznej) sprawa przeniesienia numeru jest uznawana za zamkniętą, a umowa pomiędzy abonentem a dotychczasowym dostawcą usługi (tzw. dawcą) jest kontynuowana. Dzięki tej praktyce abonent, pomimo zamknięcia sprawy przeniesienia numeru przez system PLI CBD (z jakiegokolwiek przyczyny), nie traci usług telekomunikacyjnych, gdyż kontynuuje korzystanie z usług świadczonych przez (niedoszłego) dawcę. Naturalnie, w takim przypadku abonent może ponownie, na zasadach ogólnych, podjąć działania w celu zmiany dostawcy usługi i przeniesienia numeru (do tego samego albo innego biorcy), gdyż umowa z dawcą jest kontynuowana i dla abonenta nie ma ryzyka utraty numeru. Zatem obecnie abonent jest chroniony przed utratą usług telekomunikacyjnych, mogąc w dowolnym momencie skorzystać ze swojego prawa do przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usługi. Co prawda przypadki, w których przeniesienie numeru nie dochodzi do skutku, stanowią znikomy ułamek setek tysięcy procesów przeniesienia numeru, które każdego roku kończą się powodzeniem, ale nie jest to powód, dla którego abonent, którzy mieli pecha znaleźć się w owym „ułamku” mają z mocy przepisów prawa tracić możliwość korzystania z usług telekomunikacyjnych.

Zamiar utrzymania w mocy obecnego stanu prawnego i potwierdzenie słuszności obecnej praktyki znalazły wyraz i potwierdzenie w pierwotnym brzmieniu przepisów projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej dotyczących prawa abonenta do przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych. Jedną z pierwszych wersji projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (wersja datowana na 29 lipca 2020 r.) przewidywała, że w *przypadku gdy przeniesienie przydzielonego numeru nie doszło do skutku w terminie [...] dotychczasowy dostawca publicznie dostępnych usług komunikacji głosowej kontynuuje świadczenie usług na dotychczasowych warunkach do czasu przeniesienia numeru* (art. 283 ust. 2 projektu PKE w wersji z 29.07.2023 r.).

Niestety z niezrozumiałych dla dostawców usług telekomunikacyjnych powodów, podczas dalszych rządowych prac legislacyjnych pierwotne rozwiązanie i przepis projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej został diametralnie zmieniony przez Projektodawcę. W miejsce powyżej przytoczonego, racjonalnego przepisu pojawiły się przepisy art. 327 ust. 1 i 2 projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, które stanowią:

*Art. 327. 1. W przypadku gdy przeniesienie przydzielonego numeru nie doszło do skutku w terminie, o którym mowa w art. 326 ust. 6, dotychczasowy dostawca usługi komunikacji głosowej wznawia lub kontynuuje świadczenie usługi na dotychczasowych warunkach do czasu przeniesienia numeru. Wznowienie świadczenia usługi następuje w takim terminie, aby utrata dostępu przez abonenta do świadczonych usług nie przekroczyła 1 dnia roboczego.*

*2. W przypadku gdy dotychczasowy dostawca usługi wznawia lub kontynuuje świadczenie usługi na podstawie wypowiedzianej umowy, zakończenie jej obowiązywania następuje z chwilą rozpoczęcia świadczenia usługi przez nowego dostawcę usługi, jednak w terminie nie dłuższym niż przez 30 dni od dnia, w którym nastąpić miało przeniesienie numeru.*

[...]

Zgodnie z ust. 1 jeśli przeniesienie numeru nie dojdzie do skutku to dotychczasowy dostawca usługi (tzw. dawca) ma obowiązek wznović lub kontynuować świadczenie usługi na dotychczasowych warunkach do czasu przeniesienia numeru, przy czym wznowienie świadczenia usługi ma nastąpić w takim terminie, aby utrata dostępu przez abonenta do świadczonych usług nie przekroczyła 1 dnia roboczego. Wydaje się zatem, że nadrzędnym celem Projektodawcy – wyrażonym w ust. 1 - jest zapewnienie, że abonent nie utraci usług nawet jeśli proces przeniesienia numeru nie dojdzie do skutku. I cel ten zostałby osiągnięty, gdyby celu tego nie niweczył ust. 2, który może być interpretowany

w ten sposób, że ów dawca, który wznowił świadczenie usługi w obliczu niepowodzenia procesu przeniesienia numeru, owszem, będzie mógł kontynuować świadczenie usługi, ale nie dłużej niż przez 30 dni od dnia, w którym miało nastąpić przeniesienie numeru. I taka, trudna do zaakceptowania wykładnia, może skutkować tym, że abonent – po upływie owych 30 dni od dnia, w którym numer miał być, ale nie został przeniesiony – zostanie bez usług telekomunikacyjnych. Usług tych bowiem nie będzie abonentowi świadczył ani biorca (skoro nie doszło do przeniesienia numeru do biorcy) ani dawca (skoro przepis mówi, że umowa z dawcą ma przestać obowiązywać najpóźniej 30 dni od dnia, w którym miało nastąpić przeniesienie numeru). Trudno uwierzyć, że celem Projektodawcy było doprowadzenie do sytuacji, w której niepowodzenie procesu przeniesienia numeru ma skutkować utratą przez abonenta usług telekomunikacyjnych, skoro istotą tego procesu miało być zagwarantowanie, że abonent – zmieniając dostawcę usługi – będzie mógł zachować numer, a proces zmiany nie będzie powodował nadmiernych przerw w ciągłości dostępu do usługi. Regulacja taka będzie miała jeszcze jeden, negatywny dla abonenta skutek, mianowicie jeśli w wykonaniu tego przepisu dawca zakończy świadczenie usługi (co musi wiązać się z rozwiązaniem umowy), to od tego momentu rozpocznie swój bieg miesięczny termin, po upływie którego abonent utraci również możliwość przeniesienia numeru (vide art. 326 ust. 2 pkt 1) projektu PKE), a w efekcie abonent (jeśli przed upływem tego terminu nie podejmie żadnych kroków) utraci nie tylko usługi telekomunikacyjne ale również numer, który przecież chciał zachować inicjując nieudany proces zmiany dostawcy usługi. Efekt dokładnie odwrotny od potrzeb i intencji abonenta inicjującego proces przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usługi.

Rozwiązanie takie może być wątpliwe również z perspektywy przepisów art. 106 ust. 5 Kodeksu, który stanowi:

*Przenoszenie numerów, a następnie ich aktywacja przeprowadzane są w jak najkrótszym czasie w dniu wyrażnie uzgodnionym z użytkownikiem końcowym. W każdym przypadku użytkownikom końcowym, którzy zawarli umowę w sprawie przeniesienia numeru do nowego dostawcy, aktywuje się numer w ciągu jednego dnia roboczego od daty uzgodnionej z użytkownikiem końcowym. W przypadku nieudanego przebiegu procesu przeniesienia numeru dotychczasowy dostawca ponownie aktywuje numer oraz powiązane usługi użytkownika końcowego do czasu pomyślnego przeniesienia. Dotychczasowy dostawca dalej świadczy swoje usługi na tych samych warunkach do czasu aktywacji usług przejmującego dostawcy. W każdym przypadku utrata dostępu do usługi w trakcie procesu przenoszenia numerów i zmiany dostawcy nie może trwać dłużej niż jeden dzień roboczy. Operatorzy, których sieci lub urządzenia dostępu są używane przez albo dostawcę dotychczasowego, albo przejmującego, albo przez obu z nich, zapewniają, aby nie nastąpiła utrata usługi, która opóźniłaby proces zmiany i przeniesienia numeru.*

Jak widać przepisy Kodeksu w żaden sposób, ani wprost ani pośrednio, nie wymagają, aby przedsiębiorca telekomunikacyjny, będący dawcą w procesie przeniesienia numeru, zaprzestał świadczenia usługi na rzecz abonenta, jeśli proces przeniesienia numeru nie zakończy się powodzeniem. Wręcz przeciwnie, przytoczone przepisy Kodeksu kładą nacisk na to, aby abonent nie utracił możliwości korzystania z usług, wymagając od dotychczasowego dostawcy usług (dawcy), aby ten świadczył usługi na rzecz abonenta aż do momentu, gdy abonent nie będzie miał możliwości korzystania z usług u nowego dostawcy usług. Pamiętać trzeba, że w przypadku niepowodzenia procesu przeniesienia numeru z perspektywy abonenta, jeśli ten dalej chce zmienić dostawcę usługi, najprostszym rozwiązaniem jest ponowne zainicjowanie procesu zmiany dostawcy usługi z przeniesieniem numeru (zapewne tym razem do innego niż w pierwszym, nieudanym procesie, biorcy), i korzystanie z usług dotychczasowego dostawcy usługi do czasu skutecznej zmiany dostawcy usługi – takie podejście jest zgodne i z literą i z duchem powyżej przytoczonego przepisu Kodeksu. Niepowodzenie procesu przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych w żaden sposób nie pozbawia ani nie ogranicza prawa abonenta do złożenia kolejnego wniosku o przeniesienie numeru i podjęcia kolejnej próby zmiany dostawcy usługi.

Jako przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie odnotowaliśmy systemowych problemów w tym zakresie, nie są nam znane informacje, z których wynikałoby, że abonenci wolą utracić wszelkie usługi telekomunikacyjne niż kontynuować korzystanie z usług u dotychczasowego dostawcy usług, jeśli z jakichkolwiek przyczyn nowy dostawca nie rozpocznie świadczenia usługi. Stąd rozwiązanie takie jawi nam się jako nieracjonalne i szkodliwe dla abonentów. O tym, że nie ma w tym zakresie problemów natury systemowej, które wymagałyby tak brzemiennych skutków zmiany przepisów i dotychczasowej praktyki, świadczą również dane publikowane przez Prezesa UKE<sup>7</sup>, z których wynika, że w 2023 r. w Polsce w sieciach ruchomych przeniesionych zostało łącznie 1 464 262 numerów, a dla sieci stacjonarnych liczba ta wynosi 331 523, podczas gdy w 2022 w sieciach ruchomych przeniesiono 1 358 163 numerów. Powszechnie wiadomym jest, że polski rynek telekomunikacyjny jest jednym z najbardziej konkurencyjnych w Europie, a dane o liczbie przeniesionych numerów są dowodem na to, że abonenci na owej konkurencji korzystają, swobodnie i bez przeszkód zmieniając dostawców usług telekomunikacyjnych, zachowując swoje numery. Nie należy naprawiać czegoś, co nie jest zepsute.

W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że dla bardzo podobnego procesu zachowania ciągłości usługi przy zmianie dostawcy internetu projekt ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej przewiduje diametralnie inne rozwiązanie dla abonenta, jeśli z jakichkolwiek przyczyn zmiana dostawcy internetu nie dojdzie do skutku. W takiej sytuacji art. 320 ust. 1 i 2 projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej stanowi:

*Art. 320. 1. W przypadku gdy rozpoczęcie świadczenia usług przez nowego dostawcę usługi dostępu do internetu nie nastąpiło w terminie, o którym mowa w art. 319 ust. 2, dotychczasowy dostawca usługi dostępu do internetu kontynuuje świadczenie usługi na dotychczasowych warunkach do czasu rozpoczęcia świadczenia usługi przez nowego dostawcę usługi dostępu do internetu.*

*2. Jeżeli rozpoczęcie świadczenia usługi przez nowego dostawcę usługi dostępu do internetu nie nastąpiło w terminie 30 dni od terminu, o którym mowa w art. 319 ust. 2:*

- 1) wypowiedzenie umowy z dotychczasowym dostawcą usługi dostępu do internetu ze względu na brak przeciwnego oświadczenia abonenta staje się bezskuteczne,*
- 2) umowę z nowym dostawcą usługi dostępu do internetu uważa się za niezawartą – o czym dotychczasowy dostawca usługi informuje abonenta.*

Jak więc widać projekt ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej gwarantuje, że w obliczu niepowodzenia procesu zachowania ciągłości przy zmianie dostawcy usługi dostępu do sieci internet dotychczasowy dostawca będzie kontynuował świadczenie usługi na rzecz abonenta, dzięki czemu abonent nie utraci dostępu do internetu. Takie rozwiązanie jest prawidłowe i takie rozwiązanie powinno znaleźć zastosowanie również do opisu skutków niepowodzenia procesu przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych na gruncie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej.

W związku z powyższym widzimy potrzebę zmiany art. 327 ust. 2 projektu PKE na wzór 320 ust. 2 projektu PKE, tak, aby abonent, który chce przenieść numer zmieniając dostawcę usługi głosowej, był chroniony przed utratą usług telekomunikacyjnych, jeśli z jakichkolwiek powodów nowy dostawca nie rozpocznie świadczenia usług, tak jak ma to mieć miejsce w przypadku procesu zachowania ciągłości usługi przy zmianie dostawcy Internetu.

**Poprawiony art. 327 ust. 1 i 2 projektu PKE powinien uzyskać następujące brzmienie (tekst ~~przekreślony~~ to tekst usunięty, a tekst podkreślony to tekst dodany):**

*Art. 327. 1. W przypadku gdy przeniesienie przydzielonego numeru nie doszło do skutku w terminie, o którym mowa w art. 326 ust. 6, dotychczasowy dostawca usługi komunikacji głosowej wznawia lub kontynuuje świadczenie usługi na dotychczasowych warunkach do czasu przeniesienia numeru.*

<sup>7</sup> <https://uke.gov.pl/akt/przenoszenie-numerow-w-iv-kwartale-2023-i-w-calym-2023-roku,517.html>

Wznowienie świadczenia usługi następuje w takim terminie, aby utrata dostępu przez abonenta do świadczonych usług nie przekroczyła 1 dnia roboczego.

~~2. W przypadku gdy dotychczasowy dostawca usługi wznowia lub kontynuuje świadczenie usługi na podstawie wypowiedzianej umowy, zakończenie jej obowiązywania następuje z chwilą rozpoczęcia świadczenia usługi przez nowego dostawcę usługi, jednak w terminie nie dłuższym niż przez 30 dni od dnia, w którym nastąpić miało przeniesienie numeru.~~

Biorąc pod uwagę, że ust. 1 wymaga od dotychczasowego dostawcy usługi komunikacji głosowej wznowienia lub kontynuowania świadczenia usługi na dotychczasowych warunkach do czasu przeniesienia numeru i w ten sposób ust. 1 „konsumuje” wymagania wynikające z wcześniej przytoczonego art. 106 ust. 5 Kodeksu, opcją minimum jest wykreślenie kontrowersyjnego ust. 2.

Niemniej jednak, aby usunąć ewentualne wątpliwości co do stanu formalnego umowy abonenta w takim przypadku, potwierdzić obecną praktykę i uspołnić ramy prawne dla procesu przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych i procesu zachowania ciągłości usługi przy zmianie dostawcy internetu, **proponujemy obecną brzmienie ust. 2 zastąpić następującym przepisem:**

~~2. W przypadku gdy dotychczasowy dostawca usługi wznowia lub kontynuuje świadczenie usługi na podstawie wypowiedzianej umowy, zakończenie jej obowiązywania następuje z chwilą rozpoczęcia świadczenia usługi przez nowego dostawcę usługi, jednak w terminie nie dłuższym niż przez 30 dni od dnia, w którym nastąpić miało przeniesienie numeru~~ Jeżeli przeniesienie przydzielonego numeru nie doszło do skutku w terminie 30 dni od terminu, o którym mowa w art. 326 ust. 6:

- 1) wypowiedzenie umowy z dotychczasowym dostawcą usług komunikacji głosowej staje się bezskuteczne, w przypadku braku przeciwnego oświadczenia abonenta,
- 2) umowę z nowym dostawcą usługi komunikacji głosowej uważa się za niezawartą.

Przepisy projektu PKE określające skutki niepowodzenia procesów: przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług głosowych i zachowania ciągłości usługi przy zmianie dostawcy internetu powinny mieć takie same brzmienie (z uwzględnieniem różnic terminologicznych obu procesów). Jeśli przepisy te będą miały różne brzmienie dla obu tych procesów to w praktyce pojawią wątpliwości co do tego, czy niepowodzenie jednego i drugiego procesu w praktyce może mieć takie same skutki (a powinno mieć takie same skutki), skoro przepisy regulujące oba obszary brzmią odmiennie.

### **32. Art. 332 - zwrot pozostałych na koncie środków z doładowań klientów prepaid**

Regulacja dotycząca zwrotu niewykorzystanych przez konsumentów środków w systemie przedpłaconym (prepaid) została umieszczona w art. 106 EKŁE, zatytułowanym „Zmiana dostawcy i przenoszenie numerów”. Już sam ten fakt oznacza, że intencją autorów dyrektywy było, aby zwrot środków prepaid następował wyłącznie przy zmianie dostawcy usług komunikacji elektronicznej.

Art. 106 ust. 6 akapit 3 zobowiązuje dostawców usług do:

- do zwrotu wszelkiego pozostałego salda na rzecz konsumentów korzystających z usług w systemie przedpłat,
- zwrot następuje po złożeniu wniosku przez konsumenta,
- zwrot może podlegać opłacie, o ile zostało to określone w umowie,
- opłaty związane ze zwrotem mają być proporcjonalne i współmierne do rzeczywistych kosztów ponoszonych przez dotychczasowego dostawcę w związku ze zwrotem.

Projektowany art. 332 wykracza daleko poza powyższe rozwiązania, wprowadzając de facto zupełnie nową, niejasną regulację, która przewiduje, że:

- środki, po które nie zawnioskuje abonent w wyznaczonym okresie, mają być przekazywane do UKE, a następnie przelewane na Fundusz Szerokopasmowy, stanowiąc jednocześnie własność Funduszu,

- abonent będzie miał możliwość podania numeru rachunku bankowego, na który automatycznie po wygaśnięciu ważności konta lub przeniesieniu numeru będzie dokonywany zwrot. Oznacza to, że podanie numeru konta bankowego jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o zwrot,
- abonent będzie miał możliwość podania numeru konta bankowego już podczas rejestracji karty SIM w każdym punkcie dystrybucji, tj. sklepach spożywczych, stacjach benzynowych, salonach prasowych oraz innych punktach sprzedaży detalicznej, w których można zakupić starter pre-paid - na płynące z tego tytułu zagrożenia związane z dostępem do takich danych przez osoby trzecie wskazywaliśmy wielokrotnie w poprzednich latach;
- zwrot środków następować ma także przy wygaśnięciu ważności konta, a nie tylko przy przenoszeniu numeru,
- poszerzenie zakresu podmiotowego – zwrot środków miałby obejmować także abonentów B2B, podczas gdy EKŁE wprowadza wymóg zwrotu jedynie dla konsumentów,
- wprowadzenie ww. zmian ma nastąpić za ledwie w ciągu 3 m-cy od dnia ogłoszenia ustawy, co oznacza skrócenie o połowę okresu vacatio legis dla całości ustawy przewidzianego w projekcie ustawy PKE.

Mając na uwadze fakt, że propozycja przepisów w zakresie zwrotu konsumentom niewykorzystanych środków z doładowań w ofercie przedpłaconej jest niemal w całości niezgodna z EKŁE, postulujemy o wprowadzenie poniższej propozycji legislacyjnej, w której zakres przepisów pokrywa się z przepisami EKŁE:

*Art. 293. 1. Przepisy art. 285–288, art. 292, art. 302 ust. 1, art. 306 ust. 1 i 3, art. 318 ~~oraz art. 332~~ stosuje się odpowiednio do użytkownika końcowego będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub organizacją pozarządową w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), chyba że wyraził on, najpóźniej w chwili zawarcia umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej, zgodę na to, że przepisy te nie będą miały do niego zastosowania.*

*2. Zgoda, o której mowa w ust. 1, może zostać wyrażona w umowie o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.*

*Art. 332. 1. W przypadku zmiany dostawcy usługi komunikacji głosowej wraz z przeniesieniem przydzielonego numeru, dostawca usługi komunikacji głosowej zwraca konsumentowi, na jego wniosek, pozostałe na koncie środki z doładowań.*

*2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, konsument składa w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej. Wyboru formy złożenia wniosku konsument dokonuje spośród form oferowanych przez dostawcę usługi przy zawarciu umowy. Wniosek zawiera informacje niezbędne dla jego realizacji, w szczególności:*

- 1) dane konsumenta;*
- 2) wskazanie żądania konsumenta;*
- 3) wskazanie numeru rachunku bankowego lub numeru rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli zwrot środków ma nastąpić na ten rachunek, albo innego sposobu uzyskania zwrotu pozostałych na koncie środków z doładowań, o którym mowa w ust. 3.*

*3. Konsument dokonuje wyboru sposobu uzyskania zwrotu pozostałych na koncie środków z doładowań spośród form dostępnych u danego dostawcy usługi komunikacji głosowej. Dostawca usługi zobowiązany jest do umożliwienia konsumentowi uzyskania zwrotu na jego rachunek bankowy lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej.*

*4. Dostawca usług komunikacji głosowej niezwłocznie po rozpoczęciu świadczenia usług przedpłaconych informuje konsumenta, przez wysłanie krótkiej wiadomości tekstowej (SMS), o możliwości oraz sposobie skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 332 ust. 1.*



5. Konsument może, w każdym czasie po rozpoczęciu korzystania z usług, podać dostawcy usług komunikacji głosowej numer rachunku bankowego lub numer rachunku w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, w celu skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 332 ust. 1. Podanie numeru rachunku może nastąpić w postaci pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej oferowanej przez dostawcę usługi i oznacza złożenie wniosku, o którym mowa w art. 332 ust. 1.

6. Zwrot środków, o którym mowa w ust. 1, może podlegać opłacie. Opłata ta jest proporcjonalna i odpowiada ponoszonym kosztom zwrotu oraz jest potrącana ze środków podlegających zwrotowi.

7. W przypadku zmiany dostawcy usługi komunikacji głosowej wraz z przeniesieniem numeru zwrot pozostałych na koncie środków z doładowań następuje po przeniesieniu numeru. Przed terminem przeniesienia numeru dotychczasowy dostawca informuje konsumenta, przez wysłanie krótkiej wiadomości tekstowej (SMS) na numer podlegający przeniesieniu, o uprawnieniu, o którym mowa w ust. 1, oraz terminie wygaśnięcia tego uprawnienia.

8. Uprawnienie konsumenta, o którym mowa w ust. 1, wygasa po upływie 6 miesięcy od wygaśnięcia ważności konta lub przeniesienia numeru.

9. Minister właściwy do spraw informatyzacji może, w drodze rozporządzenia, określić szczegółowy zakres danych, jakie zawiera wniosek o zwrot pozostałych na koncie środków z doładowań, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia takich warunków uzyskiwania zwrotu, które nie będą zniechęcać konsumentów do ubiegania się o zwrot tych środków.

### **33. Art. 337-338 - AML (Advanced Mobile Location)**

W toku poprzednich prac legislacyjnych wskazywaliśmy kilkakrotnie na potrzebę doprecyzowania przepisów projektu PKE tworzących podstawy prawne dla uruchomienia i stosowania w Polsce funkcjonalności AML (Advanced Mobile Location) na potrzeby obsługi połączeń z numerami alarmowymi.

Z posiadanych informacji wynika, że podnoszona przez nas argumentacja znalazła zrozumienie po stronie Projektodawcy i w projektowanym przepisie pojawił się ust. 3, który ma zaadresować podnoszony problem:

*Art. 337. 1. Informacją o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego, jest w przypadku:*

- 1) stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej – dokładny adres zainstalowania zakończenia sieci;*
- 2) ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej – geograficzne położenie telekomunikacyjnego urządzenia końcowego użytkownika usług telekomunikacyjnych ustalane w oparciu o dane pochodzące z sieci telekomunikacyjnej oraz z tego telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, jeżeli zapewnia ono taką możliwość.*

*2. Informacja o lokalizacji zakończenia sieci przekazywana jest do systemu, o którym mowa w art. 338 ust. 3.*

*3. Informacja, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jest udostępniana w sposób, o którym mowa w art. 338 ust. 1 pkt 1, w przypadku prawidłowego jej przekazania z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w sieci ruchomej do operatora ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej i jeśli jest prawidłowo zaadresowana.*

*4. Prezes UKE może określić, w drodze decyzji, dla danego operatora, szczegółowe wymagania dotyczące dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci dla ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, biorąc pod uwagę możliwości techniczne i perspektywy rozwoju sieci danego operatora oraz potrzebę dokładnego lokalizowania zakończenia sieci w celu efektywnego niesienia pomocy przez służby ustawowo do tego powołane. Prezes UKE w decyzji określa także harmonogram*

*dostosowania sieci do określonych w decyzji wymagań w zakresie dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci.*

W pierwszej kolejności za kierunkowo zasadną uznajemy propozycję takiego sformułowania przepisów, aby jednoznacznie wynikało z nich, że operator jest odpowiedzialny za udostępnienie danych pochodzących z urządzenia końcowego tylko wtedy, gdy samo urządzenie końcowe taką informację wygeneruje i prawidłowo ją zaadresuje. Niemniej jednak projektowany przepis wymaga dalszych prac, zarówno co do swojej treści jak i umiejscowienia przepisu. Ponadto, zmian wymagają również inne przepisy projektu PKE.

Co do brzmienia proponowanego przepisu, to zwracamy uwagę, że art. 337 ust. 1 pkt 2) dotyczy dwóch kategorii danych dla sieci ruchomych: i) danych z sieci telekomunikacyjnej oraz ii) danych z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego. Nowością (w stosunku do obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego) jest tylko jedna z tych kategorii, mianowicie nowością są dane z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, a więc AML. Natomiast zaproponowany, nowy ust. 3 w art. 337 referuje do informacji, o której mowa w ust. 1 pkt 2) w art. 337, a więc referuje zarówno do danych z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego (i tak powinno być) jak i danych z sieci telekomunikacyjnej (a te powinny być udostępniane na takich samych zasadach jak to ma miejsce obecnie w Prawie telekomunikacyjnym i jak to wcześniej zaprojektowano na gruncie projektu PKE). Tak więc, jeśli chcemy zaadresować wyzwania związane z AML, bez modyfikowania zasad dotyczących danych z sieci telekomunikacyjnej, proponowany ust. 3 w art. 337 powinien być przeredagowany tak, aby dotyczył tylko danych z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego (a nie wszystkich danych objętych punktem 2) ustępu 1 w art. 337).

Po drugie, zaproponowane brzmienie nowego ust. 3 w art. 337 projektu PKE może być mylnie odczytywane jako przepis odnoszący się jedynie do sposobu przekazywania danych z urządzenia końcowego, a nie tego, w jakich przypadkach takie dane mogą być przekazane. Zaproponowany ust. 3 w art. 337 referuje bowiem do art. 338 ust. 1 pkt 1), a więc przepisu mówiącego o sposobie przekazania danych (punkt ten dotyczy przekazywania danych w czasie rzeczywistym), a w efekcie całość może być odczytana w ten sposób, że jeśli urządzenie końcowe wygeneruje i prawidłowo zaadresuje komunikat AML, to wtedy operator ma przekazać dane w czasie rzeczywistym (w sposób, o którym mowa w punkcie 1) ustępu 1 w art. 338), a jeśli urządzenie końcowe nie wygeneruje prawidłowo komunikatu AML, to wtedy operator ma przekazać te dane w jakiś inny sposób niż w czasie rzeczywistym (podczas gdy w takim przypadku przekazanie danych jest po prostu niemożliwie, bo nie ma czego przekazywać).

Po trzecie, zasadnym wydaje się przeniesienie proponowanego przepisu do art. 338 projektu PKE. Zwracamy bowiem uwagę, że art. 337 projektu PKE to przepis, który opisuje czym jest informacja o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego. Natomiast art. 338 projektu PKE to przepis, który opisuje obowiązki operatora w zakresie udostępniania informacji o lokalizacji zakończenia sieci. Proponowany, nowy ust. 3 w art. 337 dotyczy obowiązków operatora w zakresie udostępniania danych, a więc przepis ten odnosi się do materii uregulowanej w art. 338 projektu PKE, a nie art. 337 projektu PKE. Zatem proponowany przepis należy wkomponować w art. 338 projektu PKE.

Po czwarte, zmian wymaga również ustęp następujący po ust. 3 w art. 337, a więc przepis, który daje Prezesowi UKE kompetencję do narzucenia operatorowi szczegółowych wymagań dotyczących dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci dla ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej. Skoro wiemy już, że operator nie ma wpływu ani na dokładność ani na niezawodność danych z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego (AML) również ten przepis powinien zostać przeformułowany tak, aby kompetencje Prezesa UKE dotyczyły tylko i wyłącznie danych z sieci telekomunikacyjnej (jak to ma miejsce na gruncie obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego).

Powyższe zagadnienia i potrzeby mogą zostać zaadresowane przez nadanie analizowanym przepisom poniżej zaproponowanego brzmienia (tekst podkreślony to propozycja uzupełnienia przepisu):

*Art. 337. 1. Informacją o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego, jest w przypadku:*

- 1) stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej – dokładny adres zainstalowania zakończenia sieci;*
- 2) ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej – geograficzne położenie telekomunikacyjnego urządzenia końcowego użytkownika usług telekomunikacyjnych ustalane w oparciu o dane pochodzące z sieci telekomunikacyjnej oraz z tego telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, jeżeli zapewnia ono taką możliwość.*

*2. Informacja o lokalizacji zakończenia sieci przekazywana jest nieodpłatnie do systemu, o którym mowa w art. 338 ust. 3.*

~~*3. Informacja, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jest udostępniana w sposób, o którym mowa w art. 338 ust. 1 pkt 1, w przypadku prawidłowego jej przekazania z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w sieci ruchomej do operatora ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej i jeśli jest prawidłowo zaadresowana.*~~

*4. Prezes UKE może określić, w drodze decyzji, dla danego operatora, szczegółowe wymagania dotyczące dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci dla ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, ustalanej w oparciu o dane pochodzące z sieci telekomunikacyjnej, biorąc pod uwagę możliwości techniczne i perspektywy rozwoju sieci danego operatora oraz potrzebę dokładnego lokalizowania zakończenia sieci w celu efektywnego niesienia pomocy przez służby ustawowo do tego powołane. Prezes UKE w decyzji określa także harmonogram dostosowania sieci do określonych w decyzji wymagań w zakresie dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci.*

*Art. 338. 1. Operator publicznej sieci telekomunikacyjnej jest obowiązany nieodpłatnie udostępniać Prezesowi UKE pochodzące z sieci telekomunikacyjnej informacje dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego:*

- 1) w czasie rzeczywistym – w przypadku operatora ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej,*
  - 2) w trybie wsadowym – w przypadku operatora stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej*
- w celu udostępnienia tych danych, za pośrednictwem systemu, o którym mowa w ust. 3, odpowiednio właściwemu terytorialnie centrum powiadamiania ratunkowego albo właściwym terytorialnie jednostkom służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy.*

[...]

Jeśli w ocenie Projektodawcy powyższa propozycja z jakiegokolwiek powodu nie zasługuje na uwzględnienie i Projektodawca uważa, że konieczna jest praca z wykorzystaniem zaproponowanego ust. 3 w art. 337, to zaadresowanie opisanych wcześniej problemów mogłoby polegać na nadaniu analizowanym przepisom następującego brzmienia (tekst podkreślony to propozycja uzupełnienia przepisu):

*Art. 337. 1. Informacją o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego, jest w przypadku:*

- 1) stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej – dokładny adres zainstalowania zakończenia sieci;*
- 2) ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej – geograficzne położenie telekomunikacyjnego urządzenia końcowego użytkownika usług telekomunikacyjnych ustalane w oparciu o dane pochodzące z sieci telekomunikacyjnej oraz z tego telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, jeżeli zapewnia ono taką możliwość.*

2. Informacja o lokalizacji zakończenia sieci przekazywana jest do systemu, o którym mowa w art. 338 ust. 3.

~~3. Informacja, o której mowa w ust. 1 pkt 2, jest udostępniana w sposób, o którym mowa w art. 338 ust. 1 pkt 1, w przypadku prawidłowego jej przekazania z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w sieci ruchomej do operatora ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej i jeśli jest prawidłowo zaadresowana.~~

4. Prezes UKE może określić, w drodze decyzji, dla danego operatora, szczegółowe wymagania dotyczące dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci dla ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, ustalonej w oparciu o dane pochodzące z sieci telekomunikacyjnej, biorąc pod uwagę możliwości techniczne i perspektywy rozwoju sieci danego operatora oraz potrzebę dokładnego lokalizowania zakończenia sieci w celu efektywnego niesienia pomocy przez służby ustawowo do tego powołane. Prezes UKE w decyzji określa także harmonogram dostosowania sieci do określonych w decyzji wymagań w zakresie dokładności i niezawodności lokalizacji zakończenia sieci.

Art. 338. 1. Z zastrzeżeniem ust. 2 operator publicznej sieci telekomunikacyjnej jest obowiązany nieodpłatnie udostępniać Prezesowi UKE informacje dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego:

- 1) w czasie rzeczywistym – w przypadku operatora ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej,
  - 2) w trybie wsadowym – w przypadku operatora stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej
- w celu udostępnienia tych danych, za pośrednictwem systemu, o którym mowa w ust. 3, odpowiednio właściwemu terytorialnie centrum powiadamiania ratunkowego albo właściwym terytorialnie jednostkom służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy.

2. Informacja o lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego, o której mowa w art. 337 ust. 1 pkt 2), w zakresie w jakim jest ustalana w oparciu o dane pochodzące z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, jest nieodpłatnie przekazywana Prezesowi UKE przez operatora publicznej sieci telekomunikacyjnej, jeśli telekomunikacyjne urządzenie końcowe wytworzy taką informację i zaadresuje ją do systemu, o którym mowa w ust. 3.

#### **34. Art. 340 – blokowanie skradzionych lub zgubionych telekomunikacyjnych urządzeń końcowych**

W art. 340 projektu PKE nałożono na operatora ruchomej sieci telekomunikacyjnej obowiązek uniemożliwienia używania w sieci skradzionych lub zgubionych urządzeń telekomunikacyjnych urządzeń końcowych użytkownika. Warto podkreślić, że regulacja nie wynika z EKŁE, została zaczerpnięta z art. 180 ustawy Pt, przy czym w art. 340 projektu PKE dodano wyrażenie dotyczące blokowania „zgubionych” urządzeń końcowych.

W ramach wykonywania przepisów art. 180a ustawy Pt i dotychczasowej praktyki funkcjonuje podejście, iż w przypadku kradzieży telekomunikacyjnego urządzenia końcowego (np. smartfona), właściciel tego urządzenia zgłasza kradzież na Policję i uzyskuje poświadczenie zgłoszenia kradzieży telekomunikacyjnego urządzenia końcowego. Następnie Operator, po otrzymaniu zgłoszenia od użytkownika, podejmuje czynności: uniemożliwienia używania w sieci skradzionego urządzenia oraz przekazuje informację identyfikującą skradzione urządzenie innym operatorom – w terminie 1 dnia roboczego od dnia przedstawienia przez abonenta poświadczenia zgłoszenia kradzieży telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, numeru identyfikacyjnego tego urządzenia i dowodu jego nabycia lub innych danych jednoznacznie identyfikujących właściciela tego urządzenia.

W przypadku zgłaszania kradzieży na Policji istnieje odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań. W przypadku przyjmowania zgłoszeń przez operatora od użytkowników w zakresie zagubionych urządzeń może dochodzić do celowego wprowadzania operatora w błąd. Do podjęcia określonych działań przez operatora muszą być wymagane konkretne dokumenty. W przypadku kradzieży, oprócz

dokumentu potwierdzającego własność urządzenia, a także dowodu tożsamości, jest to zgłoszenie kradzieży wydane przez Policję.

Operatorzy nie mają możliwości weryfikacji zgłoszeń o zagubieniu urządzeń końcowych i pominięcie tego faktu może prowadzić do fałszywych zgłoszeń - potencjalnie może dojść do zablokowania urządzenia końcowego jakiejś osoby publicznej na podrobione dokumenty - pomimo złożenia oświadczenia o odpowiedzialności karnej. Ponadto, w przypadku zagubionych urządzeń końcowych operator nigdy nie będzie miał możliwości weryfikacji, czy urządzenie zostało zagubione, skradzione lub celowo sprzedane. Należałoby zatem wprowadzić nową procedurę weryfikacji osoby zgłaszającej zagubienie telefonu jako osoby uprawnionej do korzystania z tego telefonu, jednakże pomimo wypełnienia najwyższych standardów może dochodzić do nadużyć w blokowaniu urządzeń przez osoby do tego nieuprawnione.

Warto także zwrócić uwagę, że na mocy ustawy o aplikacji mObywatel, dowód tożsamości - mDowód w funkcjonujący w telefonie - dostępny w mObywatelu został zrównany z tradycyjnym dowodem osobistym. W tym kontekście, należałoby zastosować szczególne środki ostrożności, aby ochronić użytkowników końcowych przed kradzieżą ich tożsamości np. w wyniku pozyskania przez przestępców informacji ze zgubionych urządzeń, które mogłyby posłużyć do zaciągania określonego rodzaju zobowiązań.

W kontekście ochrony użytkowników końcowych przed nadużyciami, zgubione urządzenia telekomunikacyjne powinny być traktowane tak samo jak skradzione, a najlepszym rozwiązaniem na to jest zrównanie zapisu, kiedy to właściciel zgubionego urządzenia zgłasza zagubione telekomunikacyjne urządzenie końcowe również na Policji.

W związku z powyższym proponujemy następujące zmiany w art. 340 projektu PKE:

*Art. 340. 1. Operator ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej jest obowiązany do:*

1. *uniemożliwienia używania w jego sieci skradzionych albo zgubionych telekomunikacyjnych urządzeń końcowych;*
2. *przekazywania informacji identyfikujących skradzione lub zgubione telekomunikacyjne urządzenia końcowe innym operatorom ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych, w celu realizacji przez nich czynności, o których mowa w pkt 1.*

*2. Czynności, o których mowa w ust. 1, dokonywane są przez operatora w terminie 1 dnia roboczego od dnia przedstawienia przez abonenta poświadczenia zgłoszenia ~~oświadczenia~~ o kradzieży lub o zgubieniu telekomunikacyjnego urządzenia końcowego będącego jego własnością, numeru identyfikacyjnego tego urządzenia i dowodu jego nabycia lub innych danych jednoznacznie identyfikujących właściciela tego urządzenia. W przypadku uzyskania od innego operatora informacji identyfikujących skradzione urządzenia, termin 1 dnia roboczego liczy się od dnia uzyskania tej informacji.*

*~~3. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, zawiera klauzulę o następującej treści: „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 Kodeksu karnego oświadczam, że informacje zawarte w oświadczeniu są zgodne z prawdą.”~~*

### **35. Art. 351-352, -wymagania dla usługi fakultatywnego obciążania rachunku**

UFOR to możliwość płacenia za usługi dostarczane przez partnerów zewnętrznych, takie jak np. Netflix, Disney+, TIDAL czy Spotify, przez doliczenie opłaty za takie usługi do rachunku za usługi telekomunikacyjne. Dzięki temu abonenci, którzy albo nie posiadają karty kredytowej akceptowanej przez dostawcę usług albo nie chcą powierzać takim dostawcom danych swojej karty kredytowej, mogą w bezpieczny sposób korzystać z tych usług, płacąc za nie za pośrednictwem rachunku wystawianego

przez dostawcę usług telekomunikacyjnych. Korzystanie z takich usług jest proste, bezpieczne i w pełni kontrolowane przez abonenta i abonenci bardzo chętnie korzystają z takiej możliwości.

Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej nie nakazuje wdrażania żadnych wymagań w zakresie usług fakultatywnego obciążania rachunku (UFOR), natomiast daje państwom członkowskim UE możliwość wymagania od dostawcy usług komunikacji elektronicznej, aby na żądanie abonenta dostawca wyłączył abonentowi możliwość dodawania do rachunku za usługi telekomunikacyjne płatności za usługi realizowane przez dostawców zewnętrznych. Czyli w świetle Kodeksu abonent może korzystać z usługi UFOR dopóki sam nie zażąda od swojego dostawcy usług komunikacji elektronicznej, aby wyłączyć mu możliwość korzystania z usługi UFOR (*opt-out*).

Przepisy projektu PKE znacząco odbiegają od przepisów Kodeksu i, nie zważając na maksymalny charakter harmonizacji Kodeksu, nakładają na dostawców usług komunikacji elektronicznej szereg wymogów, których w Kodeksie nie ma:

- w miejsce kodeksowej możliwości zablokowania usługi na żądanie abonenta (*opt-out*) w projekcie PKE mamy obowiązek uzyskania zgody na świadczenie UFOR (*opt-in*), nakładający zbędną warstwę regulacji na przepisy konsumenckie i dodatkowo obwarowany wymogiem utrwalenia zgody abonenta na trwałym nośniku;
- nieobecny w Kodeksie wymóg oferowania progów kwotowych na UFOR połączony z obowiązkiem blokowania możliwości korzystania z usługi z momentem osiągnięcia progu;
- nieobecny w Kodeksie próg domyślny na UFOR w wysokości 70 zł, który ma być automatycznie uruchamiany abonentom, którzy nie określili innego progu;
- nieobecny w Kodeksie wymóg autoryzacji dla uruchomienia usługi i dodania opłaty za nią do rachunku telekomunikacyjnego, z wykorzystaniem co najmniej jednego czynnika uwierzytelniającego (czyli np. wymóg podania przez abonenta w procesie aktywacji usługi on-line kodu PIN otrzymanego w wiadomości SMS) .

Tym samym przepisy projektu PKE w obecnym brzmieniu, w zakresie dotyczącym usług fakultatywnego obciążania rachunku, nie stanowią implementacji Kodeksu, stanowią natomiast krajową inicjatywę wychodzącą ponad wymagania Kodeksu, pomimo maksymalnego poziomu harmonizacji zapisanego w Kodeksie.

Zdecydowana większość wymagań dotyczących UFOR zapisanych w projekcie PKE nie tylko nie wynika z Kodeksu, ale jest też niepotrzebna z perspektywy ochrony interesów abonentów. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni wdrożyli narzędzia chroniące przed przypadkowym czy niechcianym uruchomieniem usługi, m.in. wprowadzając do procesu wymóg, aby uruchomienie usługi było poprzedzone podaniem przez abonenta kodu PIN otrzymywanego np. SMS-em. W praktyce zatem usługi typu UFOR już dzisiaj muszą być autoryzowane przez abonenta, co eliminuje wszystkie niedoskonałości procesu, które w przeszłości były przyczyną dodania do projektu PKE rygorystycznych wymagań w zakresie UFOR.

Jeśli zatem Projektodawca jest zdeterminowany, aby projekt PKE zawierał przepisy chroniące interesy abonentów w obszarze UFOR, to w zupełności wystarczające będą przepisy PKE które:

- nałożą na dostawców usług komunikacji elektronicznej obowiązek nieodpłatnego zablokowania na żądanie abonenta możliwości korzystania z usługi fakultatywnego obciążania rachunku (co będzie wykonaniem Kodeksu);
- do aktywacji usługi i obciążenia rachunku będą wymagały autoryzowania transakcji przez abonenta (na wzór obecnego art. 352 projektu PKE).

Możliwość zablokowania przez abonenta możliwości korzystania z UFOR oraz wymóg autoryzacji przed uruchomieniem usługi podmiotu trzeciego i obciążeniem rachunku razem gwarantują abonentom pełne bezpieczeństwo i kontrolę nad korzystaniem z usługi UFOR. Wymagania dotyczące zgód utrwalanych na trwałym nośniku i progów kwotowych na usługi rozliczane w modelu UFOR, jako

zbędne z perspektywy realnych potrzeb abonentów, powinny zostać usunięte z projektu PKE. Można to osiągnąć nadając przepisom projektu PKE następujące brzmienie:

*Art. 351. 1. Dostawca usług komunikacji elektronicznej jest obowiązany, na żądanie abonenta, do nieodpłatnego zablokowania abonentowi możliwości korzystania z usługi fakultatywnego obciążania rachunku.*

*2. Dostawca usług komunikacji elektronicznej zapewnia dla każdego fakultatywnego obciążania rachunku autoryzację usługi przy pomocy co najmniej jednego z elementów uwierzytelniania należącego do kategorii:*

- 1) wiedza o czymś, o czym wie wyłącznie abonent,*
- 2) posiadanie czegoś, co posiada wyłącznie abonent,*
- 3) cechy charakterystyczne abonenta*

*– chyba że przepisy odrębne przewidują wyższy poziom autoryzacji.*

*3. W przypadku usług fakultatywnego obciążania rachunku świadczonych w sposób powtarzalny autoryzacja może dotyczyć więcej niż jednego fakultatywnego obciążenia rachunku.*

*4. Dostawca usług, o którym mowa w ust. 1, umożliwia abonentowi dokonanie skutecznej i natychmiastowej rezygnacji z usługi, o której mowa w ust. 3, w każdym czasie, w sposób prosty i wolny od opłat.*

Uwzględnienie powyższych postulatów czyni obecny art. 352 projektu PKE zbędnym, a ponadto będzie wymagało wprowadzania niewielkich zmian dostosowawczych w art. 446 ust. 1 pkt 69) i 70) projektu PKE (przepisy dotyczące kompetencji Prezesa UKE do nakładania kar pieniężnych).

Ponadto w przypadku uwzględnienia powyższej propozycji zmian dostosowawczych będzie wymagał art. 68 projektu ustawy wprowadzającej PKE, który w takim przypadku powinien uzyskać następujące brzmienie:

*Art. 68. W przypadku usług, o których mowa w art. 351 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, świadczonych w dniu wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, autoryzacje, o których mowa w art. 351 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, nie są wymagane przez okres trwania umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej zawartej z dostawcą usługi komunikacji elektronicznej świadczącym abonentowi również usługę fakultatywnego obciążania rachunku, lecz nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy.*

### **36. Art. 357-358, 375 - usługa powszechna**

Obecne brzmienie projektowanego art. 357 ust. 3 PKE umożliwia ograniczenie usługi powszechnej tylko do usługi głosowej, nie dając analogicznego uprawnienia dla usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do internetu. W efekcie usługa adekwatnego szerokopasmowego dostępu do internetu zawsze będzie musiała być świadczona wraz usługą komunikacji głosowej.

Postulujemy zatem **nadanie art. 357 ust. 3 następującego brzmienia:**

*„3. Konsument może żądać ograniczenia zakresu usług, o których mowa w ust. 1, wyłącznie do usługi komunikacji głosowej **albo usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do internetu**. W takim przypadku przedsiębiorca świadczący usługi, o których mowa w ust. 1, nie może żądać opłat innych niż opłaty z tytułu świadczenia usługi komunikacji głosowej **albo usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do internetu**. Jeżeli żądanie ograniczenia zakresu usług złożone zostaje w trakcie obowiązywania umowy, dostawca usług może dochodzić od konsumenta roszczenia na zasadach określonych w art. 305 ust. 3.*

Ponadto proponujemy możliwość zdefiniowania także tzw. RAT (Rational Access Threshold), który określałby kwotę racjonalnego dofinansowania do usług adekwatnego szerokopasmowego dostępu do internetu. Rozwiązania tego typu stosowane są stosowane w celu ograniczenia nieracjonalnych żądań lub realizacji inwestycji trudnych do zrealizowania, których koszt jest niewspółmierny do pozostałych inwestycji (a użytkownik końcowy i tak może być nimi zainteresowany i może współfinansować przyłącze). Kwota przekraczająca RAT jest finansowana przez samego zainteresowanego usługą użytkownika. Rozwiązania typu RAT są stosowane np. we Francji, Irlandii, Grecji, Islandii, czy Wielkiej Brytanii. Poziom RAT określałoby rozporządzenie, biorąc pod uwagę koszty realizacji inwestycji/świadczenia pobudowania przyłącza.

W związku z tym postulujemy nadanie art. 358 następującego brzmienia:

*Art. 358.*

*Minister właściwy do spraw informatyzacji może określić, w drodze rozporządzenia, minimalną wymaganą przepustowość łącza dla usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do internetu **oraz racjonalny próg dofinansowania i warunki jego stosowania**, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia konsumentom udziału w życiu społecznym i gospodarczym przez możliwość korzystania z aplikacji, o których mowa w art. 357 ust. 2.*

### **37. Art. 384 ust. 7-8 - zaprzestanie świadczenia usług**

Art. 384 PKE ma stanowić implementację litery e) części A załącznika VI do EKŁE, która dopuszcza i rozróżnia przypadki odłączenia i ograniczenia świadczenia usług komunikacji elektronicznej. W związku z tym, w celu prawidłowej implementacji EKŁE do polskiego porządku prawnego konieczne jest uwzględnienie w art. 384 PKE przypadku możliwości ograniczenia świadczenia usługi komunikacji elektronicznej, w sytuacji opóźnienia abonenta z zapłatą, przed odłączeniem świadczenia usługi, z obowiązkiem dostawcy usług uprzedniego powiadomienia abonenta o zamiarze ograniczenia usługi dostawca, jeżeli abonent ten nie uregulował zaległych należności.

#### **Postulujemy następującą zmianę art. 384 ust. 7 i 8**

*7. Dostawca usług telekomunikacyjnych wobec którego abonent opóźnia się z zapłatą za świadczoną usługę przed zawieszeniem świadczenia usługi, o którym mowa w ust. 1, może ograniczyć świadczenie usługi. Po upływie terminu płatności za usługę dostawca powiadamia abonenta o czasowym ograniczeniu jej świadczenia do dnia uiszczenia płatności za tę usługę. Dostawca usług telekomunikacyjnych, niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni od zapłaty zaległych należności z tytułu świadczenia usługi, wznawia świadczenie usługi lub jej części.*

*8. Powiadomienie, o którym mowa w ust. 1 i 6-7, doręcza się bezpłatnie na trwałym nośniku na wskazany przez abonenta do kontaktu adres korespondencyjny, adres poczty elektronicznej lub adres innego środka komunikacji elektronicznej, jeżeli dostawca usług umożliwia korzystanie z innego środka komunikacji elektronicznej.*

### **38. Art. 389 ust. 5 - wysyłanie komunikatów elektronicznych na zlecenie organów administracji publicznej**

Art. 389 ust. 5 projektu PKE zakłada wprowadzenie nowego przepisu, który wskazuje, że podmiot uczestniczący w wykonywaniu działalności komunikacji elektronicznej w sieciach publicznych oraz podmioty z nim współpracujące na zlecenie organów administracji publicznej, mogą wysyłać komunikaty w interesie publicznym do użytkowników końcowych.

Warto podkreślić, że w/w regulacja nie wynika z przepisów EKŁE. Ponadto, przepisy art. 389 dotyczące zobowiązania do zachowania zostały zaczerpnięte z art. 160 ustawy Pt, z tym wyjątkiem, że art. 389



ust. 5 projektu ustawy PKE jest przepisem nowym dotychczas niewystępującym w ustawie Prawo telekomunikacyjne.

Cel projektowanej regulacji, jak i brzmienie projektowanego przepisu, budzą poważne wątpliwości natury legislacyjnej. Art. 389 ust. 5 projektu ustawy PKE zawiera niewątpliwie upoważnienie ustawowe do wysyłki komunikatów elektronicznych w interesie publicznym do użytkowników końcowych. Budzi on jednak szereg wątpliwości o charakterze konstytucyjnym oraz systemowym. Przepis sformułowany jest niejasno oraz nieprecyzyjnie, nie wskazując z jakiego powodu, oraz jakimi zasadami organy administracji publicznej miałyby się kierować, zlecając wysyłkę komunikatów elektronicznych w interesie publicznym. Ponadto, wysyłka komunikatów elektronicznych mogłaby zostać zlecona podmiotom współpracującym z podmiotom uczestniczącym w wykonywaniu działalności komunikacji elektronicznej w publicznych sieciach telekomunikacyjnych. W myśl przepisu, taka wysyłka mogłaby zostać zlecona takiemu podmiotowi jak np. gospodarstwo rolno-produkcyjne, firmie sprzętającej, firmie transportowej, firmie cateringowej prowadzącej bufet pracowniczy, z uwagi jedynie na współpracę z podmiotom uczestniczącym w wykonywaniu działalności komunikacji elektronicznej. Biorąc pod uwagę, że wskazane podmioty współpracujące nie mogłyby zoperacjonalizować działań i wysłać komunikatu elektronicznego, nie dysponując danymi użytkowników końcowych (bo niby skąd i na jakiej podstawie), przepis art. 389 ust.5 projektu PKE będzie od początku obowiązywania w trwały sposób niewykonalny. Wątpliwości natury legislacyjnej, trwała niewykonalność, nieprzystawalność do systemu społeczno-gospodarczego powinny być powodem do usunięcia tego przepisu z obrotu prawnego.

Zwracamy uwagę, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni od 2018 r. są zobowiązani na podstawie art. 21a ustawy o zarządzaniu kryzysowym do wysyłania na żądanie dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa SMS-ów związanych z sytuacjami zagrożenia. Jest to realizacja obowiązku nałożonego na operatorów w interesie publicznym, polegająca na przekazywaniu informacji o sytuacjach kryzysowych, alarmujących społeczeństwo o wystąpieniu lub potencjalnym zagrożeniu. Regulacja ta dokonała wczesnej, wyczerpującej implementacji art. 110 EKŁE w zakresie publicznego systemu ostrzegania (informacja taka została przekazana do KE). W przypadku wysyłki wiadomości Alert RCB, obowiązki operatorów odnoszą się jednak do bezpieczeństwa życia ludzkiego, natomiast przedstawiona w projektowanej ustawie propozycja wychodzi dalece poza sytuację zagrożenia i zakłada wysyłkę informacji, która można by uznać za komunikaty promocyjne, marketingowe. Przepis art. 21a zawiera również delegację ustawową do wydania rozporządzenia, które określa sposób i tryb współpracy dyrektora RCB z operatorem w celu realizacji obowiązku, niezbędne elementy komunikatu oraz sposób jego przekazywania użytkownikom końcowym. Pomiędzy Dyrektorem RCB a operatorami zostały zawarte dodatkowe (dwustronne) porozumienia lub określone procedury, które w myśl przepisów doprecyzowują szerzej kwestie techniczne na potrzeby przekazywania komunikatów Alert RCB przez każdego z operatorów (w zależności o możliwości technicznych każdego z operatorów).

Z perspektywy praktycznych problemów związanych z projektowanym przepisem art. 389 ust. 5 projektu PKE konieczne jest wskazanie na następujące kwestie:

- krąg podmiotów, które miałyby móc realizować wysyłkę - z brzmienia przepisu wynika, że chodzi zarówno o podmioty uczestniczące w wykonywaniu działalności komunikacji elektronicznej w publicznych sieciach telekomunikacyjnych, jak i o podmioty z nimi współpracujące. Rodzi to wątpliwość czy podmiot współpracujący może samodzielnie decydować o wykorzystaniu w celu wysyłki danych użytkowników nie będących jego klientami;
- krąg podmiotów zlecających wysyłkę – wykorzystanie zwrotu odnoszącego się ogólnie do szerokiego katalogu organów administracji publicznej (zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 KPA organami administracji publicznej są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespólonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione organy i pod powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień

do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych) mogłoby spowodować nieograniczone wykorzystywanie komunikacji za pośrednictwem operatorów – zgodnie z uruchomionym w grudniu przez Ministerstwo Cyfryzacji Katalogiem Podmiotów Publicznych (KPP) w jednym miejscu zgromadzono dane o ok. 82 tys. podmiotach świadczących usługi publiczne w Polsce<sup>8</sup>, które potencjalnie w myśl przepisu byłyby uprawnione do wysyłki komunikatu elektronicznego;

- odpowiedzialności za zgodność z prawem wykorzystania danych do wysyłki, zarówno w świetle PKE, jak i RODO – niejasnym jest czy każdorazowo taką ocenę przeprowadzać miałby podmiot uczestniczący w wykonywaniu działalności komunikacji elektronicznej, czy też dostając zlecenie powinien je realizować bez badania, czy wysłanie danego komunikatu rzeczywiście leży w interesie publicznym i tym samym spełnia przesłankę z art. 6 ust. 1 lit. e) RODO (podmioty publiczne nie mogą powołać się na art. 6 ust. 1 lit. f) RODO jako podstawę ich działań);
- potencjalny problem smishingu i phishingu – uzasadnienie odwołuje się do wysyłki komunikatów dotyczących np. nowych narzędzi administracji publicznej, wobec czego prawdopodobnym jest, że podmiot zlecający taką wysyłkę, może chcieć umieścić w komunikacie link do strony internetowej. Należy zwrócić uwagę, że taki rodzaj wiadomości w sytuacji szerokiego określenia podmiotów uprawnionych do zlecenia wysyłki może stać się celem smishingu lub phishingu, które są zjawiskiem niezależnym od operatorów telekomunikacyjnych. Poprzez podszycie się nadawcy wiadomości pod znany podmiot następuje próba doprowadzenia do podjęcia przez odbiorcę SMS-a określonego działania, np. kliknięcia w zainfekowany link do strony internetowej; przy tego rodzaju metodach przestępcy wykorzystują przeprowadzany w tym samym czasie prawdziwy kontakt i poprzez drobne modyfikacje udają, że wiadomość przyszła z zaufanego źródła. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, podmiot publiczny może, na podstawie umowy, zlecać usługę wysyłania krótkich wiadomości tekstowych (SMS) wyłącznie integratorowi usług SMS wpisanemu w wykazie integratorów usług SMS dla podmiotów publicznych (na dzień 5.02.2024 wpisanych jest 26 integratorów), co już jest w sprzeczności z projektowanym przepisem art. 389 ust. 5 projektu PKE ponieważ w praktyce taka wysyłka SMS mogłaby zostać zlecona podmiotom uczestniczącym w wykonywaniu działalności komunikacji elektronicznej w publicznych sieciach telekomunikacyjnych oraz podmiotom z nim współpracującym - czyli w praktyce każdemu podmiotowi w Polsce nawet jeżeli w praktyce nie ma możliwości wysyłki komunikatów SMS.

Przedstawiony kierunek regulacji w art. 389 ust. 5 projektu PKE nie jest zatem właściwy, a przede wszystkim nie wynika wprost z EKŁE. Można rozumieć potrzebę dotarcia do społeczeństwa z komunikatami odnoszącymi się do prospołecznych działań, jednak nie wydaje się, by dowolna możliwość wysyłki komunikatów elektronicznych do wszystkich użytkowników końcowych była postrzegana jako konieczna. Obecnie funkcjonują wykorzystywane inne formy dotarcia z informacją do ogółu społeczeństwa, jak np. dedykowane kanały internetowe, powiązane z organami administracji publicznej (strony internetowe gov.pl, rozwijane coraz bardziej przez ministerstwa i urzędy kanały social media itp.) oraz telewizja czy radio. Idealnym narzędziem dla administracji publicznej do adresowania informacji publicznych do osób które takiego kontaktu by oczekiwały, jest zawsze możliwość wykorzystania wprowadzonego przez Ministerstwo Cyfryzacji: Rejestru Danych Kontaktowych (RDK), aplikacji mObywatel, czy e-Doręczeń.

**Postulujemy usunięcie z art. 389 ust. 5 z projektu ustawy PKE.**

---

<sup>8</sup> <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/katalog-podmiotow-publicznych--najwazniejsze-dane-w-jednym-miejscu>