SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 3176

Warszawa, 19 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Michała Gramatykę.

(-) Agnieszka Buczyńska; (-) Adam Gomoła; (-) Piotr Górnikiewicz; (-) Michał Gramatyka; (-) Bożenna Hołownia; (-) Szymon Hołownia; (-) Marek Jakubiak; (-) Marcin Józefaciuk; (-) Maciej Konieczny; (-) Janusz Kowalski; (-) Paweł Kukiz; (-) Paulina Matysiak; (-) Joanna Mucha; (-) Łukasz Osmalak; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Ireneusz Raś; (-) Tomasz Rzymkowski; (-) Ewa Schädler; (-) Marta Stożek; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Paweł Śliz; (-) Jacek Tomczak; (-) Wioleta Tomczak; (-) Marek Wesoły; (-) Patryk Wicher; (-) Kamil Wnuk; (-) Adrian Zandberg; (-) Marcelina Zawisza.

PROJEKT

U S T A W A

z dnia … 2026 r.

o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej

Art. 1. W ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. - Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1221, z 2025 r. poz. 637 i 820 oraz z 2026 r. poz. 252) po art. 396 dodaje się art. 396a w brzmieniu:

„Art. 396a. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny obowiązany jest udostępniać, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienie numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi.

2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, powstaje, jeżeli przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę usług płatniczych albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą jest wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu.

3. Udostępnienie zestawienia, o którym mowa w ust. 1, jest nieodpłatne, nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. Przedsiębiorca telekomunikacyjny, za udostępnienie zestawienia z większą częstotliwością, może pobierać opłatę nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów jego sporządzenia i udostępnienia.

4. Dostawca usług płatniczych lub organizacja płatnicza wykorzystują zestawienie, o którym mowa w ust. 1, w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego wykorzystywanego jako unikatowy identyfikator przy wykonywaniu transakcji płatniczych.”

Art. 2. Pierwszy wniosek o udostępnienie zestawienia, o którym mowa w art. 396a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może obejmować numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w życie niniejszej ustawy mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem ustawy jest zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu płatniczego w zakresie przelewów realizowanych z wykorzystaniem unikatowego identyfikatora powiązanego z numerem telefonu (tzw. przelewów na telefon). Projekt zmierza do wyeliminowania ryzyka błędnej adresacji środków pieniężnych wynikającego z ponownego przydziału numerów telefonu oraz utrzymywania się nieaktualnych powiązań numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego.

Na krajowym rynku płatniczym w ostatnich kliku latach zaobserwować można błyskawiczny wzrost popularności przelewów na telefon realizowanych w modelu P2P (peer to peer). W 2025 r. w Polsce zrealizowano ponad 700 mln takich transferów pieniężnych.

Cechą charakterystyczną tego rodzaju przelewów jest unikatowy identyfikator użytkownika (odbiorcy przelewu) powiązany z numerem telefonu. Dzięki temu użytkownicy aplikacji mobilnych wydawanych przez banki mogą wysłać natychmiastowe przelewy do innych użytkowników. Numery telefonów użytkowników oraz powiązane z nimi numery rachunków bankowych są rejestrowane przez banki oraz innych dostawców usług płatniczych podczas aktywacji aplikacji. W chwili, gdy użytkownik zleca realizację przelewu na telefon, do bazy schematu płatniczego obsługującego takie przelewy trafia zapytanie autoryzacyjne zawierające numer telefonu, zaś w odpowiedzi zwracany jest numeru rachunku bankowego, na który ma być wysłany przelew. Zdarzają się jednak przypadki, kiedy przelewy na telefon nie trafiają do właściwych odbiorców.

Przyczyną takich zdarzeń są następujące okoliczności:

a) numer telefonu został zarejestrowany przez bank w bazie operatora schematu płatniczego w czasie, gdy był on w posiadaniu poprzedniego właściciela tego numeru telefonu, tym samym zostając powiązanym z numerem rachunku bankowego wskazanym przez bank dokonujący rejestracji,

b) poprzedni posiadacz numeru telefonu przestał być jego posiadaczem - umowa pomiędzy klientem i operatorem telekomunikacyjnym została rozwiązana przez którąś ze stron,

c) poprzedni posiadacz numer telefonu nie poinformował banku o tym, że zmienił numer telefonu i nie zamknął swojego rachunku prowadzonego przez ten bank.

W przypadkach, gdy zajdą łącznie wszystkie wymienione powyżej okoliczności, dochodzi do sytuacji, w której przelew wysłany na numer telefonu trafia na rachunek innej osoby niż rachunek aktualnego posiadacza tego numeru.

Projekt dodaje do ustawy Prawo komunikacji elektronicznej nowy art. 396a, który:

a) nakłada na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek udostępniania, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi,

b) określa tryb udostępniania - nieodpłatnie, nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku, z możliwością pobierania opłaty (w wysokości nieprzekraczającej uzasadnionych kosztów) za udostępnianie w przypadku większej częstotliwości,

c) wskazuje cel wykorzystania zestawienia.

Projekt nie wprowadza odrębnych definicji. Użyte w projekcie pojęcia używane są przez ustawodawcę w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2026 r. poz. 623, z późn. zm.).

Wprowadzenie postulowanej zmiany przyczyni do zwiększenia pewności obrotu płatniczego w Polsce oraz poziomu bezpieczeństwa klientów korzystających z usług płatniczych, gdyż wydatnie obniży ryzyko niewłaściwej adresacji transferowanych środków pieniężnych. W praktyce proponowana zmiana pomoże uchronić wiele osób korzystających z przelewów P2P przed potencjalnymi niedogodnościami wynikającymi z konieczności podejmowania skomplikowanych działań ukierunkowanych na odzyskanie środków pieniężnych, które w wielu przypadkach nie trafiły do właściwych adresatów właśnie z takiego powodu, iż banki nie otrzymują informacji o zmianie numerów telefonów od swoich klientów.

Należy wskazać, iż w środowiskach zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa obrotu bezgotówkowego wyżej opisany problem kwalifikowany jest jako podatność mogąca ułatwiać realizację wyłudzeń środków pieniężnych z wykorzystaniem tej usługi. Operatorzy schematów płatniczych ani Policja nie dysponują konkretnymi danymi ilustrującymi skalę tego zjawiska. Możliwe jest jednak wykorzystywanie przez przestępców mechanizmu wprowadzania przez operatorów telekomunikacyjnych numerów telefonów do puli recyklingowej do wyłudzania środków dzięki wykorzystywaniu wcześniejszych powiązań takich numerów z numerami

rachunków płatniczych (w tym IBAN) otwieranymi przy wykorzystaniu tzw. „słupów”. Jeżeli nieświadomy tego wcześniejszego powiązania nowy posiadacz numeru telefonu z puli recyklingowej nie podejmie żadnej akcji, środki pieniężne wysyłane przez nadawców przelewów P2P przy wykorzystaniu takiego scenariusza nie zasilają rachunku tego nowego posiadacza numeru telefonu, lecz rachunki płatnicze otwarte przez przestępców.

Skutki społeczne - wzrost bezpieczeństwa użytkowników wykonujący przelewy na telefon, ograniczenie przypadków błędnej adresacji środków oraz wyłudzeń wykorzystujących recykling numerów.

Skutki gospodarcze - obniżenie strat z tytułu błędnych transferów i nadużyć oraz kosztów obsługi reklamacji i odzyskiwania środków po stronie sektora płatniczego. Po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych powstają koszty dostosowania tj. przygotowanie i udostępnianie zestawień.

Projekt zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym pierwszy wniosek złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy może objąć także numery telefonu zwolnione w okresie 12 miesięcy poprzedzających ten dzień.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Vacatio legis jest zgodne z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Termin wejścia w życie uzasadnione jest potrzebą dostosowawczą na wdrożenie procesów po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz sektora płatniczego.

Projekt nie powoduje bezpośrednich skutków dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Nowy obowiązek dotyczy wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, dlatego może mieć wpływ na podmioty z sektora MŚP. Dla mniejszych przedsiębiorców istotny jest jednorazowy koszt przygotowania procesu sporządzania zestawień, mechanizm odpłatności za udostępnianie z częstotliwością większą niż miesięczna będzie łagodzić to obciążenie.

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Pan poseł Michał Gramatyka

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

a) Jaki problem jest rozwiązywany i jaka jest skala tego problemu:
Przelewy na telefon stały się jednym z podstawowych instrumentów płatności natychmiastowych. W 2025 r. zrealizowano w Polsce ponad 700 mln takich transferów. Numer telefonu pełni w nich rolę unikatowego identyfikatora powiązanego z numerem rachunku płatniczego.

Zidentyfikowany problem polega na tym, że po rozwiązaniu umowy przez dotychczasowego abonenta numer telefonu wraca do puli numeracyjnej i może zostać przydzielony nowemu abonentowi, podczas gdy dostawca usług płatniczych nie jest informowany o zmianie i nie usuwa wcześniejszego powiązania. W efekcie przelew skierowany na numer telefonu może trafić na rachunek powiązany z tym numerem w przeszłości, a nie na rachunek aktualnego posiadacza numeru. Zjawisko jest kwalifikowane jako podatność mogąca ułatwiać wyłudzenia (m.in. z wykorzystaniem rachunków zakładanych przez tzw. „słupy" i powiązań numerów z puli recyklingowej).

b) Zwięzły opis proponowanych rozwiązań:
Projekt dodaje do ustawy Prawo komunikacji elektronicznej nowy art. 396a, który:
a) nakłada na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek udostępniania, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi,
b) określa tryb udostępniania - nieodpłatnie, nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku, z możliwością pobierania opłaty (w wysokości nieprzekraczającej uzasadnionych kosztów) za udostępnianie w przypadku większej częstotliwości,
c) wskazuje cel wykorzystania zestawienia.

Projekt zawiera przepis przejściowy (pierwszy wniosek złożony w ciągu 30 dni od wejścia w życie może objąć numery zwolnione w okresie 12 miesięcy poprzedzających ten dzień) oraz 3-miesięczne vacatio legis.

c) Skutki braku zmiany stanu obecnego:

Utrzymanie ryzyka błędnej adresacji środków i związanych z nim strat oraz kosztów odzyskiwania środków i obsługi reklamacji, a także utrzymanie podatności wykorzystywanej do wyłudzeń. W obecnym stanie prawnym brak jest podstawy zobowiązującej przedsiębiorców telekomunikacyjnych do przekazywania sektorowi płatniczemu informacji o zwalnianych numerach. Brak interwencji oznacza utrwalenie luki.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3-5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Obecnie brak jest przepisu zobowiązującego przedsiębiorców telekomunikacyjnych do udostępniania sektorowi płatniczemu informacji o zwalnianych numerach telefonu.
Projekt dodaje art. 396a, ustanawiający taki obowiązek wraz z trybem jego realizacji i celem wykorzystania danych.

Projekt zachowuje spójność systemową i terminologiczną. Projekt nie wprowadza odrębnych definicji, tylko stosuje pojęcia z ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Regulacje dzięki temu zapewnią spójność terminologiczną z reżimem prawa płatniczego.

Przepis przejściowy umożliwi objęcie pierwszym wnioskiem numerów zwolnionych w okresie 12 miesięcy poprzedzających wejście w życie ustawy, co pozwala na jednorazowe usunięcie zaległych, nieaktualnych powiązań.

Trzymiesięczne vacatio legis zapewnia czas dostosowawczy na wdrożenie procesów po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz sektora płatniczego.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

a) Podmioty, na które oddziałuje projekt:
- użytkownicy usług płatniczych korzystający z przelewów na telefon (płatnicy i odbiorcy), w szczególności konsumenci;
- pośrednio osoby, którym przydzielono numery telefonu z puli recyklingowej.

b) Liczebność:
ponad 700 mln przelewów na telefon zrealizowanych w 2025 r.

C) Korzyści i koszty:
- korzyści mają charakter niepieniężny (bezpieczeństwo, pewność obrotu).
- nie identyfikuje się skutków negatywnych w sferze społecznej.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

a) Podmioty, na które wpływa projekt:

- przedsiębiorcy telekomunikacyjni przydzielający numery telefonu;

- dostawcy usług płatniczych (banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, instytucje płatnicze, instytucje pieniądza elektronicznego) oraz organizacje płatnicze prowadzące schematy płatnicze.

b) Liczebność:

- liczbę podmiotów zobowiązanych można ustalić na podstawie rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa UKE;

- organizacja płatnicza prowadząca krajowy schemat przelewów na telefon oraz uczestniczące w nim instytucje finansowe.

c) Korzyści i koszty:

Przewiduje się dodatni bilans gospodarczy (uniknięte straty i koszty obsługi przewyższające koszty dostosowania), przy czym koszty po stronie zobowiązanej mają w przeważającej części charakter jednorazowy.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt nie powoduje bezpośrednich skutków dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa. W odniesieniu do budżetów JST projekt nie nakłada obowiązkowych wydatków.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, lecz nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych odrębny obowiązek sektorowy o charakterze regulacyjnym. W konsekwencji nie zachodzi obowiązek przedstawienia wyników analiz.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

Obowiązek dotyczy wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych przydzielających numery telefonu. Zmiany obejmą dużych przedsiębiorców, jednak mogą mieć pośredni wpływ na sektor MŚP. W projekcie dąży się do proporcjonalnego ograniczania obciążeń administracyjnych przedsiębiorców przez:

- ustanowienie obowiązku jako realizowanego wyłącznie na wniosek (brak obowiązku stałego, samoczynnego raportowania);

- ustalenie nieodpłatnego udostępniania nie częściej niż raz w miesiącu, z możliwością pobierania opłaty za udostępnianie częstsze, co przenosi koszty zwiększonej częstotliwości na podmiot wnioskujący;

- ograniczenie zakresu danych do zestawienia numerów telefonu, bez nakładania dodatkowych wymogów sprawozdawczych.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 1 lipca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1571/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.10.2026
Data wpływu 01.07.26

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Gramatyka)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Proponowana ustawa przewiduje dodanie art. 396a w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej[1] (art. 1 projektu).

Nowelizacja przewiduje nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku dotyczącego udostępniania zestawienia numerów telefonów (które zostały przydzielone abonentowi, a następnie, w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej, mogą zostać przydzielone innemu abonentowi) na rzecz dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej. Obowiązek ten powstanie, jeżeli przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę usług płatniczych albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą będzie wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu. Przedsiębiorca będzie zobowiązany do nieodpłatnego udostępnienia numerów telefonów, a przekazanie nastąpi na wniosek podmiotu uprawnionego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. W przypadku udostępnienia zestawienia z większą częstotliwością przedsiębiorca telekomunikacyjny będzie mógł pobierać opłatę nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów jego sporządzenia i udostępnienia. Dostawca usług płatniczych lub organizacja płatnicza będą mogli wykorzystać przekazane zestawienie w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego

[1] Dz. U. z 2024 r. poz. 1221, ze zm.

wykorzystywanego jako unikatowy identyfikator przy wykonywaniu transakcji płatniczych.

Art. 2 projektu zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym pierwszy wniosek o udostępnienie zestawienia, złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy, może objąć numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w nowelizacji mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Analiza przedmiotu proponowanej ustawy wymaga uwzględnienia:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE[2] (dalej: dyrektywa (UE) 2015/2366);
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej[3] (dalej: dyrektywa (UE) 2018/1972);
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiającego wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 924/2009[4] (dalej: rozporządzenie (UE) nr 260/2012).

2.1. Dyrektywa (UE) 2015/2366 ma zastosowanie do usług płatniczych świadczonych na terytorium Unii (art. 2 ust. 1).

Pod pojęciem „usługa płatnicza" należy rozumieć co najmniej jeden z rodzajów działalności gospodarczej wymienionych w załączniku I do tego aktu (art. 4 pkt 3). W załączniku tym wymieniono w szczególności realizację transakcji płatniczych, w tym na transferów środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy usług płatniczych użytkownika lub u innego dostawcy usług płatniczych: a) realizację poleceń zapłaty, w tym jednorazowych poleceń zapłaty; b) realizację transakcji płatniczych przy użyciu karty płatniczej lub podobnego urządzenia; c) realizację poleceń przelewu, w tym zleceń stałych.

2.2. Dyrektywa (UE) 2018/1972 określa zharmonizowane ramy prawne regulujące sieci łączności elektronicznej, usługi łączności elektronicznej, urządzenia i usługi towarzyszące oraz niektóre aspekty urządzeń końcowych.

---

[2] Dz. Urz. UE L 337 z 23.12.2015, s. 35, ze zm.; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2366/2025-01-17.
[3] Dz. Urz. UE L 321 z 17.12.2018, s. 36, ze zm.; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/2024-10-18.
[4] Dz. Urz. UE L 94 z 30.3.2012, s. 22, ze zm.; ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2012/260/2024-04-08.

Określa ona zadania krajowych organów regulacyjnych i, w stosownych przypadkach, innych właściwych organów oraz zbiór procedur w celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania ram prawnych w obrębie Unii (art. 1 ust. 1).

W rozumieniu analizowanego aktu „usługa łączności elektronicznej" oznacza usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej, która obejmuje, z wyjątkiem usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej, w szczególności usługę łączności interpersonalnej (art. 2 pkt 4 lit. b).

Zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/1972 pod pojęciem „usługi łączności interpersonalnej" należy rozumieć usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem, która umożliwia bezpośrednią interpersonalną i interaktywną wymianę informacji za pośrednictwem sieci łączności elektronicznej między skończoną liczbą osób, w ramach której osoby inicjujące połączenie lub uczestniczące w nim decydują o jego odbiorcy lub odbiorcach, natomiast nie obejmuje ona usług, które umożliwiają interpersonalną i interaktywną komunikację wyłącznie jako podrzędną funkcję dodatkową, która jest nieodłącznie związana z inną usługą (art. 2 pkt 5).

2.3. Rozporządzenie (UE) nr 260/2012 ustanawia przepisy dotyczące transakcji poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro w Unii, w przypadku gdy zarówno dostawca usług płatniczych płatnika, jak i dostawca usług płatniczych odbiorcy znajdują się w Unii, lub w przypadku gdy jedyny dostawca usług płatniczych uczestniczący w transakcji płatniczej znajduje się w Unii (art. 1 ust. 1).

W przywołanym akcie określono m.in. zasady weryfikacji odbiorcy w przypadku poleceń przelewu (art. 5c). Zgodnie z tym przepisem dostawca usług płatniczych płatnika oferuje płatnikowi usługę polegającą na zapewnieniu weryfikacji odbiorcy, na rzecz którego płatnik zamierza wykonać polecenie przelewu. Dostawca usług płatniczych płatnika wykonuje usługę polegającą na zapewnieniu weryfikacji odbiorcy natychmiast po przekazaniu przez płatnika odpowiednich informacji o odbiorcy i przed zaoferowaniem płatnikowi możliwości autoryzacji danego polecenia przelewu. Dostawca usług płatniczych płatnika oferuje usługę polegającą na zapewnieniu weryfikacji odbiorcy niezależnie od kanału inicjowania płatności wykorzystywanego przez płatnika do złożenia zlecenia płatniczego dotyczącego polecenia przelewu.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projektowane przepisy dotyczą przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których działalność jest objęta zakresem regulacji prawa UE. W proponowanym art. 396a ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej określono obowiązek nałożony na tych przedsiębiorców w obszarze, który nie został poddany regulacji

w dyrektywie (UE) 2015/2366, dyrektywie (UE) 2018/1972 ani w rozporządzeniu (UE) nr 260/2012. Wobec tego należy uznać, że projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:
Konrad Kuszel
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 1 lipca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1572/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.9.2026
Data wpływu 01.07.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Gramatyka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Proponowana ustawa przewiduje dodanie art. 396a w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej[1] (art. 1 projektu).

Nowelizacja przewiduje nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku dotyczącego udostępniania zestawienia numerów telefonów (które zostały przydzielone abonentowi, a następnie, w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej, mogą zostać przydzielone innemu abonentowi) na rzecz dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej. Obowiązek ten powstanie, jeżeli przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę usług płatniczych albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą będzie wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu. Przedsiębiorca będzie zobowiązany do nieodpłatnego udostępnienia numerów telefonów, a przekazanie nastąpi na wniosek podmiotu uprawnionego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. W przypadku udostępnienia zestawienia z większą częstotliwością przedsiębiorca telekomunikacyjny będzie mógł pobierać opłatę nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów jego sporządzenia i udostępnienia. Dostawca usług płatniczych lub organizacja płatnicza będą mogli wykorzystać przekazane zestawienie w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego

[1] Dz. U. z 2024 r. poz. 1221, ze zm.

wykorzystywanego jako unikatowy identyfikator przy wykonywaniu transakcji płatniczych.

Art. 2 projektu zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym pierwszy wniosek o udostępnienie zestawienia, złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy, może objąć numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w nowelizacji mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Konrad Kuszel
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Polska 2050
Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny Polska 2050
ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa
tel. 226942912
e-mail: kp-polska2050@kluby.sejm.pl
REGON:526953069
NIP: 7011174948

Warszawa, dn. 21.07.2026 r.

Przedstawiciel Wnioskodawców
Poseł na Sejm RP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.070.205.16.2026
Data wpływu 28.07.2026
RPW/RS943/2026

Pani
Monika Wielichowska
Wicemarszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałkini,

w odpowiedzi na pismo z dnia 15 lipca br. odnośnie uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej, przedstawiam uzupełniony fragment uzasadnienia.

Z wyrazami szacunku

Michał Gramatyka

PODPIS ZAUFANY
MICHAŁ SEBASTIAN
GRAMATYKA
21.07.2026 11:09:20 GMT+0200
Dokument podpisany elektronicznie
podpisem zaufanym

Projekt nie przewiduje określonego rozwiązania technicznego koniecznego do wykorzystania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w celu udostępniania numerów telefonu, które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi.

Określenie szczegółowego mechanizmu udostępniania informacji spoczywa na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym. W związku z tym realizacja obowiązku następować może w oparciu o różne mechanizmy, o wykorzystaniu których decyduje przedsiębiorca, nie jest więc możliwe oszacowanie szczegółowych kosztów.

Należy przy tym wskazać, że określony w projekcie obowiązek nie wymaga wdrożenia skomplikowanych rozwiązań do osiągnięcia założonego przez projekt efektu. Przedsiębiorca telekomunikacyjny ze względu na swą działalność posiada aktualnie informacje, które mają być przekazywane do dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczej. Zgodnie z art. 396a ust. 1, obowiązek ten dotyczy przekazania informacji raz w miesiącu, co oznacza częstotliwość spełnienia tego obowiązku bezpłatnie wyłącznie 12 razy w roku.

Nakład pracy związany z wytypowaniem numerów telefonów, które nie są obecnie przydzielone innemu abonentowi, jest niewielki i dotyczy porównania dwóch zestawów informacji posiadanych już przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego – posiadanej ogólnej puli numerów z pulą numerów, dla których świadczona jest obecnie usługa komunikacji elektronicznej. Następnie takie zestawienie przekazywane musi być raz w miesiącu – wybranym przez przedsiębiorcę kanałem – do dostawców usług płatniczych. Projekt ustawy przewiduje bezpłatność co do przekazywania tych informacji w związku z pomijalnym kosztem i niewielkim nakładem pracy koniecznym do wykonania po stronie przedsiębiorców.

Przedsiębiorca telekomunikacyjny nie zostanie zobligowany do zbierania dodatkowych danych, nie musi również przeprowadzać w związku z wprowadzanym obowiązkiem dodatkowych analiz dotyczących świadczonych przez siebie usług.

Skutki dla dostawców usług płatniczych: Kosztem jednorazowym jest dostosowanie systemów do pozyskiwania i przetwarzania zestawień oraz do usuwania albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego. Projekt przynosi tym podmiotom korzyści finansowe (oszczędności) tj. ograniczenie strat wynikających z błędnej adresacji środków, obniżenie kosztów obsługi reklamacji i procedur odzyskiwania środków oraz zmniejszenie ryzyka odpowiedzialności i ryzyka reputacyjnego związanego z nieprawidłowo zaadresowanymi przelewami.

Skutki dla organizacji płatniczych prowadzących schematy płatnicze: Po ich stronie wystąpi jednorazowy koszt dostosowania centralnej bazy schematu do przyjmowania i uwzględniania aktualizacji powiązań numeru telefonu z numerem rachunku. Skutkiem pozytywnym jest natomiast wzrost wiarygodności i bezpieczeństwa schematu, ograniczenie podatności wykorzystywanej do wyłudzeń oraz wzmocnienie zaufania do usługi.

Polska 2050
Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny Polska 2050
ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa
tel. 226942912
e-mail: kp-polska2050@kluby.sejm.pl
REGON:526953069
NIP: 7011174948

Warszawa, dn. 22.09.2026 r.

Przedstawiciel Wnioskodawców
Poseł na Sejm RP

Pani
Monika Wielichowska
Wicemarszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.23.2026
Data wpływu 23.09.2026 r.

Szanowna Pani Marszałkini,

w odpowiedzi na pismo z dnia 2 września br. odnośnie uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej, przedstawiam uzupełniony fragment uzasadnienia.

Z wyrazami szacunku

Michał Gramatyka

Projekt nie przewiduje określonego rozwiązania technicznego koniecznego do wykorzystania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w celu udostępniania numerów telefonu, które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi.

Określenie szczegółowego mechanizmu udostępniania informacji spoczywa na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym. W związku z tym realizacja obowiązku następować może w oparciu o różne mechanizmy, o wykorzystaniu których decyduje przedsiębiorca, nie jest więc możliwe oszacowanie szczegółowych kosztów.

Należy przy tym wskazać, że określony w projekcie obowiązek nie wymaga wdrożenia skomplikowanych rozwiązań do osiągnięcia założonego przez projekt efektu. Przedsiębiorca telekomunikacyjny ze względu na swą działalność posiada aktualnie informacje, które mają być przekazywane do dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczej. Zgodnie z art. 396a ust. 1, obowiązek ten dotyczy przekazania informacji raz w miesiącu, co oznacza częstotliwość spełnienia tego obowiązku bezpłatnie wyłącznie 12 razy w roku.

Tym samym realizacja wskazanych obowiązków nie pociąga za sobą konieczności wdrożenia skomplikowanych, kosztownych systemów teleinformatycznych bądź interfejsów wykorzystywanych w celu wymiany informacji.

Nakład pracy związany z wytypowaniem numerów telefonów, które nie są obecnie przydzielone innemu abonentowi, jest niewielki i dotyczy porównania dwóch zestawów informacji posiadanych już przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego- posiadanej ogólnej puli numerów z pulą numerów, dla których świadczona jest obecnie usługa komunikacji elektronicznej. Przedsiębiorca ma także informację o puli numerów przeniesionych do sieci innego przedsiębiorcy. Następnie takie zestawienie przekazywane musi być raz w miesiącu (wybranym przez przedsiębiorcę kanałem) do dostawców usług płatniczych. Projekt ustawy przewiduje bezpłatność co do przekazywania tych informacji w związku z pomijalnym kosztem i niewielkim nakładem pracy koniecznym do wykonania po stronie przedsiębiorców.

Przedsiębiorca telekomunikacyjny nie zostanie zobligowany do zbierania dodatkowych danych, nie musi również przeprowadzać w związku z wprowadzanym obowiązkiem dodatkowych analiz dotyczących świadczonych

przez siebie usług. **Rzeczywisty koszt finansowy, jak i obciążenie administracyjne, będą po stronie przedsiębiorców znikome i wyniosą nie więcej niż 10 tys. zł rocznie na każdego z operatorów.**

Mając na uwadze cel projektowanej ustawy, jakim jest zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu płatniczego w Polsce, jak i znikomy koszt wprowadzenia proponowanych rozwiązań, wprowadzenie zmian w proponowanym kształcie znajduje uzasadnienie i jest zgodne z ustawą z dnia 6 marca 2018 r – Prawo przedsiębiorców. Zakładane obowiązki stanowią obciążenie proporcjonalne do celu i nie pociągają przy tym za sobą znacznego nakładu pracy ze względu na konstrukcję proponowanych zmian: dotyczą one bowiem wykonywania ograniczonych działań na danych już posiadanych przez przedsiębiorców, w postaci zestawienia posiadanej ogólnej puli numerów z pulą numerów, dla których świadczona jest obecnie usługa komunikacji elektronicznej. Takie zestawienie przekazywane będzie wyłącznie raz w miesiącu, wybranym przez przedsiębiorcę kanałem, do dostawców usług płatniczych.

Przewidziany trzymiesięczny okres wejścia w życie przepisów jest odpowiednim czasem na dostosowanie się przedsiębiorców, mając na uwadze niski poziom skomplikowania przewidzianego rozwiązania, ograniczonego do przekazywania posiadanych już przez przedsiębiorców informacji dostawcom usług płatniczych. Również za wskazanym okresem vacatio legis przemawia ważny interes publiczny (art. 68b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r – Prawo przedsiębiorców). Projekt służy ochronie użytkowników usług płatniczych, w szczególności konsumentów, przed utratą środków, a także przeciwdziałaniu wyłudzeniom. Przepis przejściowy (art. 2) pozwala usunąć nieaktualne powiązania numerów powstałe przed wejściem ustawy w życie, jednak nie odwraca skutków przelewów które w tym czasie trafią na rachunek niewłaściwej osoby. Nakładany obowiązek ma również charakter informacyjny i dotyczy danych, którymi przedsiębiorca już dysponuje. Nie jest wymagane gromadzenie nowych danych, inwestycji w infrastrukturę ani zmiany modelu działalności, a sposób i kanał przekazania zestawienia wybiera przedsiębiorca.

RPW/24824/2026 – 1P
EZD RP KS
(BPK – III)
Data rejestracji: 2026 – 07 – 17
Data wpływu: 2026 – 07 – 17

Adam Lipiński
Wiceprezes

Warszawa, 15 lipca 2026 r.

DP.IV.024.105.2026.MJ

Pan

Marek Siwiec

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 26 czerwca 2026 r. (znak: SPS-III.020.205.6.2026) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej,* uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

Adam Lipiński

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.13.2026
Data wpływu 20.07.2026

Narodowy Bank Polski ul. Świętokrzyska 11/21 00-919 Warszawa tel. +48 22 185 15 44 adam.lipinski@nbp.pl

UKNF | URZĄD KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Jacek Jastrzębski

Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego

DWP-DWPZPL.0210.24.2026.PS

Warszawa, 15 lipca 2026 roku

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca
Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 26 czerwca 2026 r. (znak: SPS-III.020.205.6.2026) w sprawie opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (dalej: „projekt"), przekazuje poniższe stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF").

Zamierzona regulacja dotycząca weryfikacji właściciela urządzenia zaufanego służącego autoryzacji i uwierzytelnieniu przy inicjowaniu transakcji płatniczych kierunkowo odpowiada na zapotrzebowanie w zakresie bezpieczeństwa tych transakcji.

Wątpliwości budzić mogą aspekty operacyjne i formalne proponowanych rozwiązań, a w szczególności zastosowanie trybu wnioskowego dla potrzeb pozyskania przez dostawcę usług płatniczych od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego informacji o ewentualnych zmianach numerów telefonów przypisanych danemu abonentowi. Tryb taki, w kontekście bezwarunkowego obowiązku udostępnienia wnioskowanych informacji, może być zbędnym obciążeniem dla obu stron. Z tych względów UKNF poddaje pod rozwagę wprowadzenie rozwiązania przewidującego przyznanie uprawnionym podmiotom (dostawcom usług płatniczych) stałego dostępu do danych umożliwiających niezbędną weryfikację, poprzez odpowiedni interfejs (API) udostępniony przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego.

Ponadto UKNF zwraca uwagę, że organizacje płatnicze, czy szerzej – operatorzy schematów płatniczych, co do zasady, nie przetwarzają informacji o numerach telefonów użytkowników usług płatniczych. Prawidłowe uwierzytelnienie z wykorzystaniem urządzenia zaufanego w postaci telefonu jest działaniem po stronie dostawcy usług płatniczych, zaś w ramach schematów przesyłane są informacje w postaci stokenizowanej lub formie metadanych. Należy także zaznaczyć, że schematy płatnicze nie są prowadzone wyłącznie przez organizacje płatnicze, jak VISA czy Mastercard, ale także przez inne podmioty – np. Schemat Płatniczy BLIK jest prowadzony przez Polski Standard Płatności S.A.

Z wyrazami szacunku
Jacek Jastrzębski
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.12.2026
Data wpływu 16.07.2026 r.

PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH
Mirosław Wróblewski

Warszawa, **24 lipca 2026**

DPNT.401.286.2026

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
PURDE

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.14.2026
Data wpływu 29.09.26r.

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedstawieniem przy piśmie z 26 czerwca 2026 r., do zaopiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej** (dalej jako: projekt ustawy), działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679[1] oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych[2], Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych uprzejmie przedstawia następujące uwagi.

1. W projekcie ustawy przewiduje się dodanie art. 396a do ustawy Prawo komunikacji elektronicznej..

Projektodawca planuje:

a) nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku udostępniania, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi,

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.); dalej jako „rozporządzenie 2016/679

[2] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.).

b) określenie trybu udostępniania - nieodpłatnie, nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku, z możliwością pobierania opłaty (w wysokości nieprzekraczającej uzasadnionych kosztów) za udostępnianie w przypadku większej częstotliwości,
c) wskazanie, że zestawienie takie może zostać wykorzystane w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego wykorzystywanego jako unikatowy identyfikator przy wykonywaniu transakcji płatniczych.

1.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE użycie w **definicji „danych osobowych"** wyrażenia „[wszelkie] informacje" odzwierciedla przyświecający unijnemu prawodawcy zamiar przypisania temu pojęciu szerokiego zakresu, rozszerzając go potencjalnie o informacje wszelkiego rodzaju, zarówno obiektywne, jak i subiektywne, w postaci opinii czy oceny, a warunkiem, jaki muszą one spełniać, jest to, aby „dotyczyły" danej osoby.

Informacja dotyczy zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, jeżeli ze względu na jej treść, cel lub skutek jest ona powiązana z możliwą do zidentyfikowania osobą[3].

Prezes UODO podkreśla, że choć numer telefonu nie określa bezpośrednio tożsamości osoby fizycznej, to jest on informacją, która umożliwia bezpośredni kontakt z określoną osobą, a samo ustalenie tożsamości nie wymaga poniesienia nadmiernych kosztów, czasu lub działań. Sama zatem możliwość skontaktowania się z tą osobą może prowadzić do ustalenia jej tożsamości, a więc numer telefonu stanowi dane osobowe w rozumieniu przepisów rozporządzenia 2016/679[4].

Stanowisko takie zostało również potwierdzone w orzecznictwie administracyjnym[5].

1.2. W myśl art. 386 ust. 1 pkt. 1 PKE[6] **tajemnica komunikowania się w sieciach telekomunikacyjnych**, zwana dalej **"tajemnicą komunikacji elektronicznej"**, obejmuje dane dotyczące użytkownika. Użytkownikiem jest podmiot korzystający z publicznie dostępnej usługi komunikacji elektronicznej lub żądający świadczenia takiej usługi[7]. Natomiast **abonentem jest użytkownik**, który jest stroną umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej zawartej z dostawcą usług komunikacji elektronicznej[8]. Zatem według definicji zawartej w Prawie komunikacji elektronicznej każdy abonent jest uznawany za użytkownika.

W judykaturze podkreśla się, że dane dotyczące użytkownika to wszelkie zindywidualizowane informacje o użytkowniku uzyskane w związku z zawarciem umowy

---

[3] zob. m.in. wyroki TSUE: z dnia 7 marca 2024 r., IAB Europe, C-604/22, pkt 36, 37; z dnia 4 października 2024 r., Agentsia po vpisvaniyata, C-200/23, pkt 130, 131 i przytoczone tam orzecznictwo, z dnia 4 maja 2023 r., Österreichische Datenschutzbehörde i CRIF , C-487/21, pkt 23, 24.
[4] P. Dawidczyk, Przegląd stanowisk UODO i orzecznictwa krajowego w zakresie pojęcia danych, s. 8, https://www.uodo.gov.pl/pl/138/2674.
[5] Zob. m.in:, wyrok WSA z dnia 20 października 2025 r., sygn. II SA/Wa 739/25, wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2026 r., sygn. III OSK 1775/25.
[6] Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. - Prawo komunikacji elektronicznej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1221 ze zm., dalej jako: PKE.
[7] Art. 2 pkt. 85 PKE.
[8] Art. 2 pkt 1 PKE.

lub wykonywaniem usług. Do takich danych zalicza się przykładowo informacje na temat terminu zawarcia umowy. Do tej samej kategorii należy zaliczyć informację o nazwie usługi abonamentowej. Jest to bowiem zindywidualizowana informacja dotycząca użytkownika związana z faktem zawarcia umowy.

Nazwa usługi abonamentowej należy do danych dotyczących użytkownika[9].

Informacją dotyczącą osoby jest zarówno informacja odnosząca się do niej wprost, jak i taka, która odnosi się bezpośrednio do przedmiotów czy urządzeń, ale poprzez możliwość powiązania tych przedmiotów czy urządzeń z określoną osobą pośrednio stanowi informację także o niej samej[10].

Elementem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej jest numer przydzielony abonentowi, a w przypadku przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej - także adres zakończenia sieci[11].

Nie ulega zatem wątpliwości, że numer telefonu stanowi dane osobowe, zaś jako dana dotycząca użytkownika, w świetle przepisów prawa komunikacji elektronicznej, podlega tajemnicy komunikacji elektronicznej z punktu widzenia operatora telekomunikacyjnego.

1.3. Okoliczność zwrócenia określonego numeru telefonu operatorowi telekomunikacyjnemu i brak jego przypisania do aktywnego użytkownika (stan kwarantanny), nie oznacza sama w sobie, iż operator utracił te informacje jako osobowe, skoro w świetle przepisów prawa nie jest zobowiązany do natychmiastowego usunięcia wszystkich danych odnoszących się do jego poprzedniego abonenta.

Przeciwnie, przedsiębiorca telekomunikacyjny, działający na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, zobligowany jest do przechowywania określonych kategorii danych przez wskazany ustawowo okres, niezależnie od faktu zakończenia

[9] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 1 lipca 2020 r., VII AGa 245/19.
[10] Wyrok NSA z 19 maja 2011 r., I OSK 1079/10.
[11] Art. 288 ust. 1 PKE: Umowa o świadczenie usług komunikacji elektronicznej, w zakresie usług komunikacji elektronicznej innych niż usługi transmisji danych używane do świadczenia usług komunikacji maszyna-maszyna, zawierana z konsumentem w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej określa w szczególności: 1) strony umowy; 2) dane kontaktowe przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej, w tym adres poczty elektronicznej, numery telefonów oraz adres elektroniczny innego środka komunikacji elektronicznej, jeśli dostawca korzysta z innego środka komunikacji elektronicznej, za pomocą których abonent może szybko i efektywnie kontaktować się z przedsiębiorcą komunikacji elektronicznej; 3) numer przydzielony abonentowi, a w przypadku przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej - także adres zakończenia sieci; 4) termin przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej lub termin rozpoczęcia świadczenia usług; 5) wybrany przez abonenta pakiet taryfowy, jeżeli w informacjach przedumownych były przedstawione różne pakiety taryfowe; 6) wskazanie wszystkich elementów składających się na opłatę abonamentową lub inną okresową opłatę, w tym część opłaty stanowiącej cenę za: a) świadczenie usługi komunikacji elektronicznej, b) zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej, c) promocyjne urządzenie końcowe - jeżeli zostały one uwzględnione w opłacie abonamentowej lub innej okresowej opłacie; 7) informację o wysokości odszkodowania w przypadku wypowiedzenia umowy przez abonenta lub z winy abonenta przed upływem okresu, na jaki umowa została zawarta, w zależności od czasu, który pozostał do końca obowiązywania umowy; 8) sposoby składania zamówień na dodatkowe pakiety taryfowe oraz dodatkowe opcje usługi; 9) okres rozliczeniowy i sposoby dokonywania płatności; 10) tryb i warunki dokonywania zmiany umowy; 11) ograniczenia w dostępie lub korzystaniu z usług i aplikacji; 12) ograniczenia w zakresie korzystania z telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, o ile zostały one wprowadzone przez dostawcę usług komunikacji elektronicznej lub na jego zlecenie; 13) zasady, tryb i terminy składania reklamacji; 14) sposoby przekazywania abonentowi informacji o zagrożeniach związanych ze świadczoną usługą, w tym o sposobach ochrony bezpieczeństwa, prywatności i danych osobowych; 15) warunki zwrotu wydanego urządzenia końcowego, w przypadku zakończenia umowy, ze wskazaniem strony, która poniesie koszt tego zwrotu.

umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Obowiązki te wynikają m.in. z przepisów prawo komunikacji elektronicznej[12], rozporządzenia 2016/679[13], czy też ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[14].

1.4. Przepisy Konstytucji RP zapewniają **wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się** (art. 49).

W doktrynie wskazuje się, że ustawodawca, ograniczając tajemnicę komunikowania się, powinien postępować ostrożnie, ponieważ jego ingerencja nie dotyczy niejako kwestii technicznej związanej z ochroną pewnego rodzaju tajemnicy, ale narusza ważny element chroniący wolność człowieka.

Przewidziane przez prawo możliwości naruszenia tego rodzaju tajemnicy powinny być wyjątkowe.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP **konieczne jest spełnienie łącznie dwóch przesłanek (formalnej i materialnej), aby możliwe było przyjęcie wyjątku (naruszenie) tajemnicy komunikowania się.**

Przesłanka formalna określa formę aktu prawnego, który zezwala na naruszenie tajemnicy określonej w art. 49 Konstytucji RP - dopuszczalne jest tylko ograniczenie tajemnicy dokonane w ustawie.

Przesłanka materialna wskazuje na wartości, które powinny być brane pod uwagę w demokratycznym państwie, jeżeli decyduje się ono na ingerencję w tajemnicę komunikowania się - należą do nich następujące wartości: bezpieczeństwo, porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo ochrona wolności i praw innych osób. Naruszanie tajemnicy komunikowania się nie może powodować, że przestanie ona faktycznie istnieć[15].

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: immanentnym elementem wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka jest spoczywający na państwie obowiązek ich prawnego poszanowania i ochrony, a także powstrzymywania się od ingerowania w wolności zarówno przez państwo, jak i podmioty prywatne (vide: art. 31 ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 3 Konstytucji). Standard ten odnosi się do wszystkich konstytucyjnych wolności człowieka, w szczególności zaś do wolności osobistych, do których - oprócz prywatności - zaliczają się m.in.: wolność komunikowania się (art. 49 Konstytucji), nienaruszalność mieszkania (art. 50 Konstytucji) czy szeroko rozumiana autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji)[16].

2. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że: „celem ustawy jest zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu płatniczego w zakresie przelewów realizowanych z wykorzystaniem unikatowego identyfikatora powiązanego z numerem telefonu (tzw. przelewów na telefon). Projekt zmierza do wyeliminowania ryzyka błędnej

---

[12] na potrzeby uprawnionych organów państwowych oraz w zakresie umożliwiającym ustalenie należności za wykonanie tych usług oraz rozpatrzenie reklamacji - art. 47 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 394 PKE.

[13] w zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze danych lub do ustalenia, dochodzenia bądź obrony roszczeń - art. 6 ust. 1 lit. c) i f).

[14] przechowywanie dokumentacji księgowej - art. 74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t. j. Dz.U. z 2026 r. poz. 522.

[15] Zob. M. Rogalski (red.), Prawo komunikacji elektronicznej. Komentarz, LEX.

[16] Wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r. K 23/11.

adresacji środków pieniężnych wynikającego z ponownego przydziału numerów telefonu oraz utrzymywania się nieaktualnych powiązań numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego." Jednocześnie dodano, że: „operatorzy schematów płatniczych ani Policja nie dysponują konkretnymi danymi ilustrującymi skalę tego zjawiska." W skutkach społecznych wskazano na wzrost bezpieczeństwa użytkowników wykonujący przelewy na telefon, ograniczenie przypadków błędnej adresacji środków oraz wyłudzeń wykorzystujących recykling numerów, zaś w skutkach gospodarczych na obniżenie strat z tytułu błędnych transferów i nadużyć oraz kosztów obsługi reklamacji i odzyskiwania środków po stronie sektora płatniczego. Natomiast w deklarowanych skutkach regulacji wskazano, że nie rozważano rozwiązań alternatywnych.

2.1. Można mieć zatem wątpliwości, czy projektodawca w wystarczającym zakresie przeanalizował społeczne i gospodarcze skutki projektowanej ustawy, skoro w uzasadnieniu wskazuje, że nie jest mu znana skala zjawiska wyłudzeń pieniężnych związanych z realizacją usługi.

Tym samym projektodawca nie posiada wiedzy, czy proponowane rozwiązania faktycznie przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa użytkowników usługi oraz ograniczenia strat gospodarczych po stronie sektora płatniczego.

W konsekwencji powstają również wątpliwości, czy mocą ustawy będzie realizowany zakładany cel - projektodawca nie wskazuje, czy opisywany problem ma charakter incydentalny, czy też występuje na szerszą skalę.

2. 2. Prezes UODO uczestniczył w dyskusjach dotyczących przedmiotowego zagadnienia.

W ich trakcie **deklarowano przedstawienie analizy ryzyka**, obejmującej w szczególności skalę błędnie zrealizowanych przelewów oraz wyjaśnienie działań podejmowanych przez banki w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Pomimo tych zapowiedzi **analiza taka nie została organowi nadzorczemu przedstawiona**.

Sporządzenie i przedstawienie tego rodzaju analizy, **celem potwierdzenia zasadności proponowanego rozwiązania legislacyjnego**, należy przede wszystkim do banków, które są podmiotami odpowiedzialnymi za realizację procesów płatniczych.

Przedstawiciele instytucji płatniczych wskazywali, że występują wyłącznie w roli podmiotów przetwarzających dane na rzecz banków. Projektowana regulacja prowadzi jednak do istotnej zmiany ich statusu, nadając im w praktyce rolę administratorów przetwarzanych danych, mimo że zadania, cele oraz zakres odpowiedzialności związane z takim przetwarzaniem nie zostały w projektowanej ustawie dostatecznie jasno określone.

W toku prac nad projektem zabrakło analiz przygotowanych przez sektor bankowy, które uzasadniałyby potrzebę wprowadzenia projektowanych rozwiązań. Nie wykazano również ich niezbędności ani proporcjonalności. W konsekwencji projekt tworzy regulację istotnie ograniczającą swobodę decydowania o przekazywaniu danych dotyczących abonentów, przewidując ich udostępnianie bez wiedzy i zgody tych osób, bez uprzedniego wykazania, że takie rozwiązanie jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz że nie istnieją mniej ingerujące środki realizacji tego celu.

W tych okolicznościach **trudno uznać, że przewidziane w projekcie ograniczenie praw i wolności jednostki realizuje cel bezpieczeństwa, porządku publicznego lub**

ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo ochrony wolności i praw innych osób.

3. **Ustanowienie wyjątku od tajemnicy komunikacji elektronicznej polegające na przekazaniu bazy (zestawienia) zawierającej dane osobowe na rzecz podmiotów prywatnych powinno wiązać się z przeprowadzeniem pogłębionej analizy prawnej, oceną skutków takiego rozwiązania dla abonentów oraz zapewnieniem odpowiednich gwarancji bezpieczeństwa i ochrony ich praw**. Wzgląd na przepisy rozporządzenia 2016/679 wymaga przeprowadzania **testu prywatności, w tym oceny skutków dla ochrony danych (art. 25 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 i 10 rozporządzenia 2016/679)**, które służą ocenie ryzyka naruszenia praw lub wolności podmiotów danych. Mowa tu o prawach podstawowych podmiotów danych - użytkowników, szeroko omówionej tajemnicy komunikowania się, a nie tylko prawie autonomii informacyjnej jednostki i prawie do prywatności.

Wobec braku wskazania takich analiz i mechanizmów ochronnych w uzasadnieniu projektu powstają **istotne wątpliwości co do zgodności proponowanego rozwiązania z art. 47, art. 49 i art. 51 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**.

4. W projektowanym, nowym **art. 369a ust. 1** ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej projektodawca wskazuje wprost, że: „przedsiębiorca telekomunikacyjny obowiązany jest udostępniać, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienie numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi".

Natomiast w **art. 2 projektowanej ustawy** wskazano, że: „pierwszy wniosek może obejmować numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w życie niniejszej ustawy mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej".

Projektodawca planuje zatem udostępnienie **szerokiego zakresu danych o abonentach prywatnym podmiotom, nie przewidując jednocześnie żadnych zabezpieczeń przekazywanych danych oraz nie wskazując przez jaki okres dane te będą mogły być przetwarzane przez prywatne podmioty**.

Rozwiązanie takie pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadami dotyczącymi przetwarzania danych osobowych: zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości (art.

5 ust. 1 lit. a)[17], ograniczenia celu (art. 5 ust. 1 lit. b)[18], ograniczenia przechowywania (art. 5 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2016/679)[19].

5. Niejasny jest również projektowany **art. 369a ust. 2** ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej. Wskazano w nim, że: „obowiązek, o którym mowa w ust. 1, powstaje, jeżeli przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę usług płatniczych albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą jest wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu".

Powstaje zatem zasadne pytanie **w jaki sposób przedsiębiorca telekomunikacyjny ma ustalać tego typu informacje**. Nie zostało to przez projektodawcę uregulowane ani wyjaśnione.

Tymczasem **obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku zbierania tego typu informacji**.

Mając powyższe na uwadze, dziękując uprzejmie za przedstawienie do zaopiniowania analizowanego projektu ustawy, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poddanie pod rozwagę przedstawionych uwag w toku procesu legislacyjnego.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że uwagi organu nadzorczego przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla projektodawcy, który podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności również z przepisami o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,
z up. Prezesa Urzędu
Ochrony Danych Osobowych
Zastępczyni Prezesa
dr hab. Agnieszka Grzelak
/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

---

[17] Art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2016/679 dane osobowe muszą być: przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość");

[18] Art. 5 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2016/679 dane osobowe muszą być: zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu");

[19] Art. 5 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 2016/679 przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą ("ograniczenie przechowywania");

Rzecznik Finansowy

dr hab. Marcin Kawiński, prof. SGH
Z-ca Rzecznika Finansowego

DDAL-WAL.0212.37.2026
RF/261/2026

Warszawa, 24 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.205.15.2026
Data wpływu 29.09.26r.

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca
Szefa Kancelarii Sejmu

Dotyczy: poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 26 czerwca 2026 r. (zn. SPS-III.020.205.6.2026) dotyczące przedstawienia opinii do poselskiego projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, uprzejmie informuję, że Rzecznik Finansowy nie zgłasza uwag.

Pragnę jednocześnie zauważyć, że projektowana ustawa służy rozwiązaniu problemu zidentyfikowanego także przez Rzecznika Finansowego. W toku analizowanych spraw interwencyjnych dostrzeżono ryzyko, że przelew wykonany z wykorzystaniem usługi BLIK może w pewnych szczególnych przypadkach trafić do niewłaściwego odbiorcy.

Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy ma to miejsce wówczas, gdy łącznie zajdą następujące okoliczności:

a) numer telefonu został zarejestrowany przez bank w bazie operatora schematu płatniczego w czasie, gdy był on w posiadaniu poprzedniego właściciela tego numeru telefonu, tym

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

samym zostając powiązanym z numerem rachunku bankowego wskazanym przez bank dokonujący rejestracji,

b) poprzedni posiadacz numeru telefonu przestał być jego posiadaczem – umowa pomiędzy klientem i operatorem telekomunikacyjnym została rozwiązana przez którąś ze stron,

c) poprzedni posiadacz numeru telefonu nie poinformował banku o tym, że zmienił numer telefonu i nie zamknął swojego rachunku prowadzonego przez ten bank.

Istnieje zatem ryzyko, że zlecający przelew z wykorzystaniem usługi BLIK, po wskazaniu numeru telefonu, na który chce wysłać środki finansowe, nie przekaże ich do aktualnego właściciela danego numer telefonu, ale do osoby, która wcześniej była właścicielem danego numeru telefonu.

Rozwiązania przewidziane w projekcie ustawy ograniczają prawdopodobieństwo materializacji opisanego ryzyka poprzez umożliwienie aktualizacji lub usunięcia nieaktualnych powiązań numerów telefonów z rachunkami płatniczymi. Z tego względu kierunek proponowanych zmian należy ocenić pozytywnie.

Z wyrazami szacunku

Zastępca Rzecznika Finansowego

Marcin Janusz Kawiński

Elektronicznie podpisany przez Marcin Janusz Kawiński
Data: 2026.07.24 11:49:08 +02'00'

/podpisano elektronicznie/

dr hab. Marcin Kawiński, prof. SGH

Informacje z nagłówka i stopki pisma

logo Rzecznika Finansowego, dr hab. Marcin Kawiński, prof. SGH, Zastępca Rzecznika Finansowego, Nowogrodzka 47A, 00-695 Warszawa, link do strony internetowej: www.rf.gov.pl, adres mailowy: sekretariat@rf.gov.pl, adres do eDoręczeń: AE:PL-82898-28814-BHBGA-15, telefon: 22 333 73 23.

Rzecznik Finansowy
Nowogrodzka 47A
00-695 Warszawa

sekretariat@rf.gov.pl
www.rf.gov.pl
Adres do eDoręczeń:
AE:PL-82898-28814-BHBGA-15

Tel. 22 333 73 23

KONFEDERACJA
LEWIATAN

Warszawa, 29 lipca 2026 r.
KL/501/155/ET/2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.205.18.2026
Data wpływu 29. 07. 2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z wpłynięciem do Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej, Konfederacja Lewiatan, w załączeniu, przesyła stanowisko w rzeczonej sprawie.

Z poważaniem

Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik: Stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

KONFEDERACJA
LEWIATAN

Stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej

Projekt poselski ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (dalej jako „PKE") należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Proponowany projekt wprowadza nowy obowiązek po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którego celem jest wsparcie modeli usług płatniczych wykorzystujących numer telefonu jako unikatowy identyfikator. Ciężary organizacyjne, operacyjne i kosztowe tego rozwiązania zostały przerzucone na sektor komunikacji elektronicznej. W ocenie Konfederacji Lewiatan jest to rozwiązanie wadliwe z perspektywy gospodarczej i systemowej.

1. **Ingerencja w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.**

Projekt ustawy o zmianie ustawy PKE wprowadza po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych nowy obowiązek ustawowy związany z udostępnianiem podmiotom z sektora płatniczego zestawień numerów telefonu określonych w projektowanym art. 396a ust. 1 ustawy PKE, dodawanym przez art. 1 projektu ustawy. Obowiązek ten ma charakter stały, ponieważ ma być wykonywany na wniosek dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej, a zgodnie z art. 396a ust. 3 PKE udostępnienie zestawienia ma następować nieodpłatnie nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. Oznacza to, że przedsiębiorca telekomunikacyjny zostaje objęty nowym, powtarzalnym obowiązkiem operacyjnym, który musi zostać trwale wpisany w sposób prowadzenia działalności.

W praktyce projekt nie dotyczy wyłącznie przekazania pojedynczej informacji, tworzy nową powinność organizacyjną po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Aby wykonać obowiązek z art. 396a ust. 1–3 PKE, przedsiębiorca będzie musiał identyfikować numery objęte przepisem, przygotowywać zestawienia, obsługiwać wpływające wnioski, dochowywać ustawowego terminu oraz utrzymywać proces pozwalający na regularne wykonywanie tego zadania. To przekłada się na codzienne funkcjonowanie przedsiębiorstwa, ponieważ wymaga stałego zaangażowania pracowników, procedur i systemów.

Istotne jest też to, że projektowany obowiązek służy potrzebom podmiotów z innego sektora rynku. Zgodnie z art. 396a ust. 2 i 4 projektu, zestawienia mają być wykorzystywane w związku z transakcjami płatniczymi wykonywanymi przy użyciu unikatowego identyfikatora powiązanego z numerem telefonu oraz w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego. W rezultacie przedsiębiorcy telekomunikacyjni zostają ustawowo włączeni do realizacji procesu, który dotyczy prawidłowości działania usług płatniczych. Oznacza to przesunięcie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych dodatkowych zadań, które nie wynikają bezpośrednio ze świadczenia usług komunikacji elektronicznej.

Podmiotami uprawnionymi do otrzymywania zestawień danych dotyczących numerów, na podstawie projektowanych przepisów, mają być dostawcy usług płatniczych oraz organizacje płatnicze, których jest w Polsce ponad tysiąc. Jednocześnie projekt ustawy nie określa zasad,

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

trybu ani wymogów technicznych i organizacyjnych dotyczących składania wniosków oraz przekazywania danych, w szczególności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji i ochrony danych. Brakuje również regulacji wskazujących, w jaki sposób i przez kogo miałaby być weryfikowana autentyczność i prawidłowość wpływających wniosków, a także uprawnienia podmiotów występujących o udostępnienie danych. W konsekwencji projektowane przepisy nie tylko w istotny sposób ingerują w działalność gospodarczą prowadzoną przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ale również nie zapewniają odpowiedniego poziomu pewności prawa oraz nie ustanawiają ram organizacyjnych pozwalających na bezpieczne, jednoznaczne i zgodne z prawem wykonywanie projektowanych obciążeń związanych z przekazywaniem danych.

Projekt ma zasadniczy wpływ na koszty prowadzenia działalności. Art. 396a ust. 3 projektu, zakłada bowiem, że podstawowe udostępnianie zestawienia ma być nieodpłatne, a możliwość pobrania opłaty pojawia się dopiero przy większej częstotliwości niż raz w miesiącu. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą zobowiązani do wykonywania ustawowego obowiązku bez zapewnienia zwrotu kosztów jego standardowej realizacji. Nie chodzi przy tym tylko o koszt sporządzenia samego zestawienia, ale o koszty zorganizowania całego procesu, utrzymania odpowiednich zasobów oraz zapewnienia gotowości do wykonywania obowiązku w każdym kolejnym miesiącu.

Dodatkowe obciążenie wynika z brzmienia art. 2 projektu. Przepis ten przewiduje, że pierwszy wniosek o udostępnienie zestawienia, złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, może obejmować także numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w życie ustawy mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy. Oznacza to, że przedsiębiorcy będą musieli nie tylko przygotować się do wykonywania obowiązku na przyszłość, ale także odtworzyć i przekazać dane historyczne. Taki mechanizm zwiększa skalę obciążenia, ponieważ wymaga sięgnięcia do wcześniejszych danych i objęcia nowym obowiązkiem także okresu sprzed wejścia ustawy w życie.

Znaczenie tego obciążenia wzmacnia art. 3 projektu, zgodnie z którym ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. W tym czasie przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą musieli przygotować sposób wykonywania nowego obowiązku. Z punktu widzenia działalności gospodarczej oznacza to konieczność szybkiego zorganizowania dodatkowych procesów i poniesienia kosztów dostosowania w krótkim czasie. Dla przedsiębiorcy jest to realna zmiana warunków prowadzenia działalności.

Wszystkie te elementy pokazują, że projekt nakłada na przedsiębiorców nowy obowiązek ustawowy, wymaga ponoszenia kosztów jego wykonywania, zmusza do dostosowania procesów wewnętrznych, angażuje ich w realizację zadań ważnych dla innego sektora rynku. W efekcie przedsiębiorca nie może samodzielnie decydować, czy i w jakim zakresie chce angażować swoje zasoby w tego rodzaju działania, ponieważ obowiązek ten wynika bezpośrednio z ustawy.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

W tym znaczeniu projekt stanowi poważną ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i ogranicza zasadę wolności działalności gospodarczej wynikającą z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Ograniczenie to nie polega tu na zakazie prowadzenia działalności, ale na ustawowym nałożeniu nowych, stałych i kosztowych obowiązków związanych z jej wykonywaniem. Wolność działalności gospodarczej obejmuje możliwość samodzielnego organizowania działalności, planowania kosztów i decydowania o sposobie wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa. Projekt tę swobodę wyraźnie ogranicza, ponieważ nakazuje przedsiębiorcom telekomunikacyjnym wykonywanie nowego obowiązku niezależnie od ich własnej decyzji biznesowej.

Ingerencja jest tym większa, że obowiązek ten nie ma charakteru jednorazowego. Oznacza konieczność stałego utrzymywania gotowości do wykonywania nowego zadania. Przedsiębiorca musi na trwałe wbudować ten obowiązek w swoją codzienną działalność gospodarczą. W praktyce zatem projekt oznacza, że przedsiębiorca telekomunikacyjny musi angażować swoje zasoby na potrzeby rozwiązania problemu występującego w obszarze usług płatniczych. To ogranicza jego autonomię, zwiększa koszty i zmienia warunki prowadzenia działalności. Dlatego projekt należy postrzegać jako realne i poważne ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a nie jako drobny obowiązek czy zmianę techniczną.

Z perspektywy zwykłego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oznacza to po prostu, że państwo nakazuje wykonywanie dodatkowej pracy na rzecz usług płatniczych, w określonym terminie, według ustawowych reguł i co do zasady bez wynagrodzenia za podstawowy zakres tego działania. Dlatego projekt należy postrzegać jako regulację, która w odczuwalny i bezpośredni sposób ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

2. **Brak podstaw do subsydiowania jednego sektora/ branży przez inny sektor w drodze nakazu administracyjnego/ interwencji legislacyjnej (zważywszy, że oba działają na zasadzie rachunku ekonomicznego).**

Projekt ustawy o zmianie ustawy PKE prowadzi do sytuacji, w której jeden sektor rynku ma ponosić koszty rozwiązania problemu występującego przede wszystkim w innym sektorze. Zgodnie z projektowanym przepisem art. 396a ust. 1–4 ustawy PKE, przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek udostępniać dostawcom usług płatniczych lub organizacjom płatniczym zestawienia numerów telefonu potrzebne do aktualizacji powiązań używanych przy przelewach na telefon. W praktyce oznacza to ustawowe nałożenie na sektor telekomunikacyjny obowiązku wspierania prawidłowości świadczenia usług płatniczych.

Taki model regulacyjny ma cechy pośredniego subsydiowania jednego sektora przez inny w drodze interwencji ustawowej. Problem, który projekt ma rozwiązać, dotyczy przelewów na telefon, a więc usługi funkcjonującej w sektorze płatniczym. Jednocześnie koszty organizacyjne, techniczne i operacyjne związane z pozyskiwaniem oraz przekazywaniem danych mają zostać przeniesione na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Oznacza to, że sektor płatniczy otrzymuje ustawowo zagwarantowane wsparcie kosztem innego sektora,

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

mimo że oba działają na zasadzie rachunku ekonomicznego i samodzielnie ponoszą odpowiedzialność za swoje modele biznesowe.

Szczególnie wyraźnie widać to w art. 396a ust. 3 PKE. Przepis stanowi, że podstawowe udostępnienie zestawienia ma być nieodpłatne, nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. Dopiero przy większej częstotliwości przedsiębiorca telekomunikacyjny może pobrać opłatę, i to tylko do wysokości uzasadnionych kosztów sporządzenia i udostępnienia zestawienia. W praktyce oznacza to, że projektodawca nakazuje jednemu sektorowi wykonywanie określonych czynności na rzecz drugiego sektora bez wynagrodzenia w podstawowym zakresie. Jest to mechanizm, który ekonomicznie działa jak przymusowe częściowe finansowanie cudzej potrzeby operacyjnej.

Nie ma zatem podstaw, aby przedsiębiorcy telekomunikacyjni byli obciążani kosztami funkcjonowania rozwiązań potrzebnych głównie uczestnikom rynku płatniczego. Fakt, że określony problem ujawnia się na styku dwóch branż, nie oznacza jeszcze, że ciężar jego rozwiązania może zostać jednostronnie przerzucony na jedną z nich. Każda branża co do zasady powinna ponosić koszty organizacji i świadczenia własnych usług, zwłaszcza gdy czerpie z nich przychody i buduje na nich swoją ofertę rynkową. Inaczej dochodzi do zachwiania podstawowej równowagi między uczestnikami rynku.

Należy zatem ocenić, że projekt zmienia relację między sektorem telekomunikacyjnym a sektorem płatniczym z relacji rynkowej na relację administracyjnie wymuszoną. Zamiast dobrowolnej współpracy, umów lub uzgodnionych zasad odpłatności, pojawia się ustawowy nakaz świadczenia określonych działań przez jeden sektor na rzecz drugiego. Jednocześnie warto zaznaczyć, że jeżeli dwa sektory działają na zasadzie rachunku ekonomicznego, warunki współpracy powinny wynikać z uzgodnień rynkowych, a nie z jednostronnego narzucenia obowiązków jednej branży przez ustawodawcę.

Skutkiem proponowanego rozwiązania jest zniekształcenie kosztów działalności. Sektor płatniczy otrzymuje dostęp do mechanizmu wspierającego realizację jego usług bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jego zorganizowania. Z kolei sektor telekomunikacyjny musi uwzględnić nowe wydatki i obowiązki w swojej działalności, mimo że nie dotyczą one jego podstawowej usługi. W efekcie koszty jednej branży są sztucznie obniżane, a koszty drugiej – sztucznie podwyższane na mocy ustawy. Tego rodzaju przesunięcie nie wynika z mechanizmów rynkowych, lecz z interwencji legislacyjnej.

Projekt prowadzi więc do administracyjnego przerzucenia części kosztów i obowiązków z sektora płatniczego na sektor telekomunikacyjny. Tym samym tworzy rozwiązanie, w którym jedna branża zostaje wykorzystana do stabilizowania i wspierania procesów biznesowych innej branży bez pełnej odpłatności i bez rynkowego uzgodnienia warunków. W gospodarce opartej na rachunku ekonomicznym brak jest podstaw, aby taki mechanizm traktować jako zwykłe techniczne uporządkowanie współpracy międzysektorowej.

W konsekwencji projekt należy postrzegać jako przykład nieuzasadnionego subsydiowania jednego sektora przez inny za pomocą nakazu administracyjnego wprowadzanego ustawą.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Oba sektory są uczestnikami obrotu gospodarczego, oba prowadzą działalność dla zysku i oba powinny ponosić koszty swoich rozwiązań biznesowych zgodnie z zasadami rynku. Jeżeli ustawodawca nakazuje jednej branży finansować lub organizacyjnie wspierać potrzeby drugiej, to odchodzi od tej zasady i tworzy mechanizm, który narusza podstawową równowagę gospodarczą między uczestnikami rynku.

3. Nieproporcjonalna i nieuzasadniona interwencja państwa w relacje pomiędzy branże gospodarcze w obszarze usług komercyjnych, nieproporcjonalność interwencji.

Należy także podkreślić, że projekt ustawy stanowi nieproporcjonalną i nieuzasadnioną interwencję państwa w relacje pomiędzy branżami gospodarczymi w obszarze usług komercyjnych. Projektowany art. 396a ust. 1–4 ustawy PKE, nie reguluje wyłącznie wewnętrznych obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych, lecz wprost nakazuje im wykonywanie określonych czynności na rzecz dostawców usług płatniczych i organizacji płatniczych. W ten sposób państwo wkracza w relacje między dwoma sektorami rynku i zastępuje mechanizmy rynkowe nakazem ustawowym.

Nieproporcjonalność tej interwencji polega na tym, że ciężar rozwiązania problemu związanego z usługą płatniczą zostaje przerzucony na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Z uzasadnienia wynika, że projekt ma służyć bezpieczeństwu przelewów na telefon, a więc usługi funkcjonującej w sektorze płatniczym. Jednoczenie sektor telekomunikacyjny ma ponosić obowiązki organizacyjne i operacyjne związane z przygotowaniem oraz przekazywaniem danych. Oznacza to, że państwo nie tylko ingeruje w relacje między branżami, ale robi to w sposób jednostronny, obciążając jedną z nich kosztami funkcjonowania rozwiązania potrzebnego głównie drugiej.

Szczególnie widać to w art. 396a ust. 3 projektu, który przewiduje, że podstawowe udostępnienie zestawienia ma być nieodpłatne. W praktyce przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają więc wykonywać określone działania na rzecz podmiotów z innego sektora bez wynagrodzenia w podstawowym zakresie. To pokazuje, że interwencja państwa nie ogranicza się do ustalenia ram współpracy, ale prowadzi do administracyjnego wymuszenia świadczenia usług pomocniczych między branżami na warunkach odbiegających od zwykłych zasad komercyjnych.

W konsekwencji projekt należy oceniać jako przykład nadmiernej interwencji państwa w stosunki między branżami gospodarczymi. Zamiast pozostawić podmiotom rynkowym możliwość samodzielnego ułożenia zasad współpracy w obszarze usług komercyjnych, projekt narzuca jednej branży ustawowy obowiązek działania na rzecz drugiej. Taki sposób regulacji wykracza poza zwykłe porządkowanie rynku i prowadzi do nieproporcjonalnego ingerowania w relacje gospodarcze między przedsiębiorcami.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

4. Brak oceny skutków regulacji (OSR).

Istotnym mankamentem projektu jest brak oceny skutków regulacji (OSR), mimo że projekt przewiduje nowe obowiązki po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych i wywołuje wyraźne skutki gospodarcze. OSR nie jest wyłącznie formalnym dodatkiem do projektu ustawy. To podstawowe narzędzie pokazujące, jakie będą rzeczywiste koszty, skutki organizacyjne i konsekwencje społeczne proponowanych przepisów. Bez takiej oceny trudno rzetelnie stwierdzić, czy projekt jest potrzebny, czy jego skutki są proporcjonalne i kto faktycznie poniesie ciężar nowych rozwiązań.

Brak OSR ma szczególne znaczenie w kontekście projektowanych przepisów, ponieważ projekt nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nowy, stały obowiązek udostępniania zestawień numerów telefonu. Taki obowiązek oznacza koszty organizacyjne, informatyczne, prawne i operacyjne. Bez OSR nie wiadomo, jaka może być skala tych kosztów, jak wpłyną one na przedsiębiorców różnej wielkości ani czy przyjęty model jest racjonalny ekonomicznie. W efekcie projekt jest procedowany bez pełnego obrazu jego rzeczywistych następstw.

Brak OSR osłabia także przejrzystość procesu legislacyjnego. Jeżeli projekt ingeruje w działalność dwóch branż – telekomunikacyjnej i finansowej/płatniczej – to powinno być jasno pokazane, jakie korzyści odniesie każdy z tych sektorów oraz kto poniesie koszty wdrożenia i wykonywania nowych obowiązków. Trudno ocenić bez OSR, czy nie dochodzi do jednostronnego przerzucenia ciężarów na jedną grupę przedsiębiorców. Oznacza to, że uczestnicy rynku, posłowie i opinia publiczna nie dostają pełnej informacji potrzebnej do oceny projektu.

Ma to tym większe znaczenie, ponieważ zgodnie z reformą Regulaminu Sejmu RP od 31 października 2024 r. dla poselskich projektów ustaw to sami posłowie wprowadzili obowiązek sporządzania OSR oraz przeprowadzania konsultacji społecznych. Zmiana ta miała służyć ograniczeniu tzw. „wrzutek poselskich" i zwiększeniu transparentności procesu legislacyjnego. Skoro ustawodawca uznał, że również projekty poselskie powinny podlegać takim standardom, to brak OSR w poselskim projekcie ustawy zawierającym nowe obciążenia dla przedsiębiorców należy ocenić jako poważny brak merytoryczny i jakościowy na etapie prac legislacyjnych.

W praktyce brak OSR oznacza, że projekt jest oceniany bardziej na poziomie ogólnego celu niż realnych skutków. Wiadomo, jaki problem projektodawca chce rozwiązać, ale nie wiadomo wystarczająco jasno, ile to rozwiązanie będzie kosztować, jak wpłynie na działalność przedsiębiorców czy obciążenia będą jednorazowe czy stałe oraz jakie ryzyka mogą pojawić się przy jego stosowaniu. To utrudnia odpowiedzialne stanowienie prawa i zwiększa ryzyko przyjęcia regulacji, której skutki okażą się dalej idące, niż wynikało to z samego uzasadnienia. Z tego względu brak OSR należy traktować jako poważna wadę formalną oraz jako istotny problem merytoryczny projektu. Przy regulacji, która tworzy nowe obowiązki, generuje koszty i ingeruje w relacje rynkowe, rzetelna ocena skutków regulacji jest konieczna, aby

proces legislacyjny był przejrzysty, przewidywalny i oparty na rzeczywistych danych, a nie jedynie na ogólnych założeniach.

KL/501/155/ET/2026

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

KIGEiT
KRAJOWA IZBA GOSPODARCZA
ELEKTRONIKI I TELEKOMUNIKACJI

Warszawa, dn. 29.07.2026 r.
KIGEiT/1356/07/2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.205.20.2026
Data wpływu 29. 07. 2026

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
ul. Wiejska 4/6/8
00-908 Warszawa

Dotyczy: ***poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej (RPW/2117/2026)***

Szanowny Panie Marszałku

Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji („KIGEIT") wskazuje, że znaczenie współpracy przedsiębiorców telekomunikacyjnych ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych z dostawcami usług płatniczych (bankami) na rzecz **podwyższenia bezpieczeństwa transakcji płatniczych oraz usprawnienia wykrywania i zapobieganie oszustwom płatniczym** jest doceniane przez obie jej strony i traktowane jako element relacji międzybranżowych wymagający zgodnego uzgodnienia modelu współpracy przez samych zainteresowanych. W toku prowadzonych rozmów jest bezdyskusyjne, że model zakładać będzie odpłatność usług świadczonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Nie budzi niczyjej wątpliwości, że usługi świadczone przez jeden podmiot gospodarczy na rzecz drugiego muszą mieć charakter odpłatny i być świadczone na podstawie umowy. Wspólnym zaś celem przedsiębiorców obu branż w środowisku jest doprowadzenie do uzgodnień zwiększających bezpieczeństwo konsumentów.

Zagadnienie to podejmuje już bardziej zawansowany legislacyjnie niż projekt poselski, projekt ustawy Ministerstwa Finansów o zmianie niektórych ustaw w celu rozwoju rynku finansowego oraz zwiększenia stabilności finansowej na tym rynku (UC132), dalej ***„projekt rządowy"***.

A zatem, wobec prowadzonych uzgodnień międzybranżowych i wcześniej przedłożonego projektu rządowego, który obejmuje zagadnienia związane w przedmiotem tych rozmów, dotyczący go projekt poselski staje się bezprzedmiotowy. Realizuje on bowiem inicjatywę ustawodawczą w tym samym przedmiocie, co trwające rozmowy międzybranżowe i wcześniej przedłożony projekt rządowy.

Same zaś rozwiązania prawne proponowane w poselskim projekcie ustawy pomijają całkowicie istotę prowadzonych uzgodnień międzybranżowych, ich dobrowolny charakter oraz wcześniej zrealizowaną rządową inicjatywę ustawodawczą, co łącznie wyklucza podstawę do interwencji legislacyjnej zastępującej te uzgodnienia oraz wcześniejszy projekt rządowy.

Stanowią natomiast próbę narzucenia zaskakującej, bo sprzecznej z zasadami obrotu gospodarczego, optyki o powinności nieodpłatnego świadczenia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych usług na rzecz innych przedsiębiorców – banków i innych dostawców usług płatniczych.

I. UWAGA OGÓLNA

(1.) Czym innym jest uregulowanie współpracy między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, a bankami na podstawie uzgodnień z poszanowaniem zasad współpracy gospodarczej, a czym innym nakładanie

ul. Stępińska 22/30
00-739 Warszawa
tel.: +48 22 8510309,
+48 22 8406522
e-mail: kigeit@kigeit.org.pl

NIP 5260029121
Konto: BNP PARIBAS O/Warszawa
nr: 52 1600 1374 0003 0052 2279 1
(e-Doręczenia): AE:PL-65582-55850-ADFTJ-12

kigeit.org.pl

obowiązków na przedsiębiorców telekomunikacyjnych w celu świadczenia bankom (dostawcom usług płatniczych) bezpłatnych usług.

Należy wyraźnie podkreślić, że **projekt tworzy po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych asymetryczny, bezpłatny obowiązek służący rozwiązywaniu problemów powstających po stronie sektora usług płatniczych świadczonych przez prywatne podmioty gospodarcze**.

Jest to projekt korzystny jedynie dla instytucji świadczących usługi płatnicze.

Zwraca zatem uwagę **skrajnie asymetryczne ukształtowanie relacji międzysektorowych**.

(2.) Wskazujemy, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie sprawozdają ani nie prowadzą żadnych statystyk związanych z pulą numerów, po okresie ich zamrożenia. Oznacza to, że **przepis wykreowałby nowy treściowo obowiązek wymagający dodatkowych nakładów kosztów i pracy prowadzenia dodatkowych i dedykowanych analiz systemowych**.

II. Kwestia okresu, który ma być objęty obowiązkiem/konkretność obowiązku

(3.) Zgodnie z projektowanym przepisem art. 396a. ust. 1:

„Przedsiębiorca telekomunikacyjny obowiązany jest udostępniać, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienie numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi".

III. Wykreowany obowiązek jest w sposób rażący niedookreślony.

(4.) Projektowany przepis wskazuje na zestawienie numerów, które *„w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi".*

Nie określono progu aktualności takiego zestawienia.

Dla przykładu takie zestawienie mogłoby objąć numer przydzielony np. w 1995 r., co do którego umowa o świadczenie usług komunikacji elektronicznej została rozwiązana w 2000 r.

(5.) **Kwestia konkretności obowiązku jest krytyczna**.

(6.) Z punktu widzenia PKE w przypadku rozwiązania umowy numer jest mrożony na okres 1 miesiąca (w którym abonentowi przysługuje prawo do jego przeniesienia).

Oznacza to, że przez miesiąc numer jest przypisany do danego abonenta.

(7.) **Gdyby nawet projekt poselski ustawy, mimo swojej bezprzedmiotowości miał być procedowany należałoby wskazać jakiego okresu wstecz przed upływem okresu „zamrożenia" numeru telefonu może dotyczyć wniosek** (dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej).

Czyli czy wniosek złożony w grudniu może dotyczyć:

1) umowy rozwiązanej w styczniu roku poprzedniego;

2) umowy rozwiązanej w grudniu roku poprzedniego;

3) umowy rozwiązanej w czerwcu.

IV. Format opracowania zestawienia i sposób realizacji obowiązku

(8.) **Przepis nie reguluje formy w jakiej dostawcy usług płatniczych lub organizacje płatnicze mogą wystąpić z wnioskiem ani nie określa formy odpowiedzi**.

(9.) Powyższe może powodować, że **poszczególni przedstawiciele dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczej mogą przesyłać wnioski w różnych formach i żądać różnych form odpowiedzi**.

Brak jednolitych zasad w tym zakresie w sposób oczywisty **podroży koszty wykonania obowiązku**.

(10.) Wnosimy zatem o określenie powyższych kwestii w treści ewentualnego przepisu.

V. TREŚĆ OBOWIĄZKU

(11.) W tym zakresie nie bez kozery wskazujemy, że projektowany przepis kreuje po stronie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego obowiązek. Na „obowiązek" wskazuje wprost ustęp 2.

Powyższego nie przełamuje przekazywanie danych na wniosek.

Zatem nie jest prawdą, że nie stanowi to ustanowienia „obowiązku stałego, samoczynnego raportowania". Jest zgoła przeciwnie. **Aby bazy były aktualne należy założyć codzienne raportowanie po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych**.

(12.) Niezależnie od powyższego oraz braku konkretności obowiązku **nie wiadomo, jak miałby wyglądać wniosek oraz jaką usługę świadczyłby przedsiębiorca telekomunikacyjny**.

(13.) Zwracamy uwagę, że przepis ustępu 1 jako treść obowiązku wskazujemy przekazanie *„zestawienia numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi"*.

Czyli chodziłoby o przekazanie listy numerów, które (w nieokreślonym przedziale czasowym, o czym była już mowa) po okresie zamrożenia mogą być przedzielone innym abonentom.

Z tego punktu widzenia sama treść obowiązku jest jasna (oczywiście nie jest jasne jakiego okresu ma to dotyczyć).

(14.) Wskazujemy jednak, że sprawa komplikuje się biorąc pod uwagę przepis przejściowy, tj. przepis art. 2 Projektu.

Zgodnie z tym przepisem:

„Pierwszy wniosek o udostępnienie zestawienia, o którym mowa w art. 396a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, może obejmować numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w życie niniejszej ustawy mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej".

(15.) Zatem wniosek *„może obejmować numery telefonów, które w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wejścia w życie niniejszej ustawy mogły zostać przydzielone innemu abonentowi w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej"*.

Oznacza to, że **wniosek i treść obowiązku jest ukształtowana odmiennie niż w ustępie 1. Otóż, nie chodzi tu o przekazanie zestawienia, ale analizę zestawienia, które byłoby elementem wniosku**.

Nie wyjaśniono:

1) czy zestawienie przygotowane przez dostawców usług płatniczych lub organizacje płatnicze będzie obejmowało wszystkie numery telefonów (również te nieprzydzielone przez podmiot, do którego zostanie skierowany wniosek) (jeżeli przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę usług płatniczych albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą jest wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu);

2) czy zestawienie będzie obejmowało jedynie „aktywne" numery (które są przetwarzane przez dostawców usług płatniczych lub organizację płatniczą.

(16.) Powyższe kwestie powinny być uregulowane wprost w Projekcie.

(17.) W tym zakresie zwracamy uwagę, że **w zależności od przesądzenia powyższych kwestii w treści przepisu, przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą zmuszeni do przeprowadzenia skomplikowanych działań analitycznych w oparciu o dane przekazane przez dostawców usług płatniczych lub organizacje płatnicze**.

Chodzi tu m.in. o analizę:

1) czy dany numer jest numerem danego przedsiębiorcy;

2) czy dany numer został odmrożony po okresie karencji.

(18.) Ze względu na poziom skomplikowania tych działań **należy jeszcze raz zwrócić uwagę na nieproporcjonalność takiego obowiązku zwłaszcza wobec jego bezpłatności**.

Innymi słowy: **nie sposób uzasadnić bezpłatność świadczenia skomplikowanych usług na rzecz podmiotów komercyjnych**.

VI. Regularność obowiązku

(19.) Jak rozumiemy celem Projektu jest zapewnienie aktualności baz danych prowadzonych przez dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczej.

Należy zatem **założyć regularność wniosków**.

Można pójść dalej: **aby zagwarantować aktualność danych należy spodziewać się codziennie wniosków przez różnych dostawców usług płatniczych i organizacji płatniczych**.

(20.) Powyższe powoduje faktyczne wprowadzenie cykliczności sprawozdania.

VII. Konieczność uregulowania opłaty

(21.) Zgodnie z projektem obowiązek (a w istocie usługa świadczona na rzecz dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej) przedsiębiorcy jest bezpłatny.

(22.) W Projekcie wskazano, że

„Po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych powstają koszty dostosowania tj. przygotowanie i udostępnianie zestawień".

(23.) Mimo powstania kosztów (świadczenia usług przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych) przedsiębiorcy nie otrzymają żadnej rekompensaty.

(24.) **Ze względu na cykliczność i regularność obowiązku oraz fakt, że realizacja tego obowiązku wymaga po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych analiz konieczne jest ustalenie opłaty**.

(25.) Opłata powinna dotyczyć analizy każdego numeru (albo z zestawienia przygotowanego przez instytucje finansowe albo zestawienia przygotowywanego przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych).

(26.) **Opłata powyższa powinna być ustalona nie w sposób opisowy** (nie tak jak w Projekcie, w którym jest mowa o *„opłacie nieprzekraczającej uzasadnionych kosztów"*), **ale przez określenie konkretnej ceny za każdy przeanalizowany numer**.

VIII. Bezpłatne świadczenie usługi

(27.) Zgodnie z art. 4 ust. 2 art. Art. 132 zł ustawy o usługach płatniczych dostawcami usług płatniczych są komercyjne podmioty.

(28.) Na podstawie Projektu **przedsiębiorcy telekomunikacyjni będą świadczyć bezpłatnie usługę na rzecz innego prywatnego podmiotu**.

(29.) Z powyższą usługą będzie wiązać się określona korzyć (czyli przysporzenie).

Takie ukształtowanie obowiązku zakłóca równowagę ekonomiczną oraz przeczy idei zapłaty za świadczenie usług.

IX. Jednorazowość kosztów

(30.) W Projekcie wskazano, że *„koszty po stronie zobowiązanej mają w przeważającej części charakter jednorazowy"*.

(31.) Powyższe stwierdzenie jest w sposób oczywisty niezasadne. Wynika to choćby z tego, że wnioski mogą dotyczyć różnych okresów.

X. Kwestia fraudów

(32.) W Projekcie został wyeksponowany problem wyłudzeń.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że:

„w środowiskach zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa obrotu bezgotówkowego wyżej opisany problem kwalifikowany jest jako podatność mogąca ułatwiać realizację wyłudzeń środków pieniężnych z wykorzystaniem tej usługi. Operatorzy schematów płatniczych ani Policja nie dysponują konkretnymi danymi ilustrującymi skalę tego zjawiska. Możliwe jest jednak wykorzystywanie przez przestępców mechanizmu wprowadzania przez operatorów telekomunikacyjnych numerów telefonów do puli recyklingowej do wyłudzania środków dzięki wykorzystywaniu wcześniejszych powiązań takich numerów z numerami rachunków płatniczych (w tym IBAN) otwieranymi przy wykorzystaniu tzw. „słupów". Jeżeli nieświadomy tego wcześniejszego powiązania nowy posiadacz numeru telefonu z puli recyklingowej nie podejmie żadnej akcji, środki pieniężne wysyłane przez nadawców przelewów P2P przy wykorzystaniu takiego scenariusza nie zasilają rachunku tego nowego posiadacza numeru telefonu, lecz rachunki płatnicze otwarte przez przestępców".

Odnosząc się do powyższego pragniemy podkreślić, co następuje:

(33.) Po pierwsze, nie mamy żadnych informacji o *„środowiskach zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa" które „opisany problem kwalifikowany jest jako podatność mogąca ułatwiać realizację wyłudzeń środków pieniężnych z wykorzystaniem tej usługi".*

Co istotne Projektodawcy nie podają żadnych bliższych szczegółów.

Jak się wydaje powód jest oczywisty: ten aspekt problemu jest czysto teoretyczny.

Dowodzi tego również stwierdzenie w Uzasadnieniu, że *„operatorzy schematów płatniczych ani Policja nie dysponują konkretnymi danymi ilustrującymi skalę tego zjawiska".*

Zatem problem, który ma być rozwiązany opiera się na czysto spekulacyjnych tezach.

(34.) Po drugie, odnosząc się do argumentu zgodnie z którym *`możliwe jest jednak wykorzystywanie przez przestępców mechanizmu wprowadzania przez operatorów telekomunikacyjnych numerów telefonów do puli recyklingowej do wyłudzania środków dzięki wykorzystywaniu wcześniejszych powiązań takich numerów z numerami rachunków płatniczych (w tym IBAN) otwieranymi przy wykorzystaniu tzw. „słupów"`* wskazujemy, że **Projektodawcy nie rozumieją zasad przydziału numeracji, która ma charakter losowy**.

Abonent nie ma przecież możliwości wyboru konkretnego numeru (co wynika z podstawowych zasad doświadczenia życiowego).

(35.) Po trzecie, w sposób oczywisty **opracowanie takiej listy może służyć właśnie działaniom nielegalnym**.

Zwracamy uwagę, że krąg podmiotów uprawnionych jest bardzo szeroki i tym samym przekazywanie danych scentralizowanych takiemu szerokiemu kręgowi podmiotów powoduje, że **istnieje większe ryzyko wykorzystywania numerów nieaktywnych dla nielegalnych operacji płatniczych**.

Powyższe powoduje, że **chcąc rozwiązać teoretyczny problem tworzy się realny problem**.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Stefan Kamiński

Signature Not Verified
Dokument podpisany przez Stefan Kamiński
Data: 2026.07.29 13:25:56 CEST
Powód: Złożenie podpisu

Warszawa, dnia 29 lipca 2026 r.
PIIT/683/26

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Do wiadomości

Pan Krzysztof Gawkowski
Minister Cyfryzacji

Pan Przemysław Kuna
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z konsultacjami społecznymi poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej (sygnatura: RPW/21178/2026), przewidującego wprowadzenie obowiązku udostępniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych informacji o zwalnianych numerach telefonu na potrzeby sektora płatniczego Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji przekazuje swoje stanowisko dotyczące proponowanych rozwiązań.

Mając na uwadze wskazane w stanowisku PIIT zastrzeżenia natury prawnej, regulacyjnej i operacyjnej, Izba nie popiera dalszego procedowania projektowanych przepisów.

Dodatkowo przedstawiamy opinię prawną sporządzoną przez prof. dr hab. Sławomira Dudzika, radcę prawnego Marcina Kopera oraz adwokata Piotra Piotrowskiego z kancelarii T. Studnicki, K. Płeszka, Z. Ćwiąkalski, J. Górski sp.k., dotyczącą oceny zgodności z Konstytucją RP i prawem unijnym projektowanego obowiązku udostępniania na wniosek dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu zwolnionych w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej i mogących następnie zostać ponownie przydzielonych innym abonentom.

Łączę wyrazy Szacunku,

Digitally signed by Andrzej Dulka
Date: 2026.07.29 16:29:41 +02'00'

Andrzej Dulka
Prezes PIIT

PIIT Tworzymy cyfrową przyszłość

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji
Al. Jerozolimskie 136
02-305 Warszawa
NIP: 5261289338
www.piit.org.pl

tel. +48 22 628 22 60
kom. +48 785 500 949
biuro@piit.org.pl
e-Doręczenia:
AE:PL-86270-65768-HIUUI-18
Rejestr przejrzystości UE:
REG 252543599419-36

Bank Pekao S.A Oddział w Warszawie
65 1240 6175 1111 0000 4573 4520
KRS: 0000130600, Sąd Rej. M.st. W-wy
XII Wydział Gospodarczy

SPCG

OPINIA PRAWNA

SPORZĄDZONA PRZEZ:	**KANCELARIĘ „T. STUDNICKI K. PŁESZKA Z. ĆWIĄKALSKI J. GÓRSKI" SP.K.**
DLA:	**POLSKA IZBA INFORMATYKI I TELEKOMUNIKACJI**
W PRZEDMIOCIE:	**ZGODNOŚCI POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY – PRAWO KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ (RPW/21178/2026) Z KONSTYTUCJĄ RP ORAZ PRAWEM UNIJNYM**
DATA:	**29 LIPCA 2026 ROKU**

I. Przedmiot ... 2

II. Podsumowanie i wnioski ... 2

II.1. Ocena zgodności z prawem krajowym ... 2

II.2. Ocena zgodności z prawem unijnym ... 4

III. Podstawy prawne ... 5

III.1. Prawo krajowe ... 5

III.2. Prawo unijne ... 5

IV. Dokumenty ... 5

V. Treść uzasadnienia Projektu ... 6

VI. Ocena prawna Projektu ... 7

VI.1. Zgodność Projektu z Konstytucją RP ... 7

VI.1.1 Projektowany Obowiązek stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych ... 7

VI.1.2 Projektowany Obowiązek stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych ... 10

VI.1.3 Wątpliwości co do dostatecznego wykazania ważnego interesu publicznego uzasadniającego Projektowany Obowiązek ... 12

VI.1.4 Projektowany Obowiązek narusza zasadę proporcjonalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej oraz prawa do własności i innych praw majątkowych ... 15

VI.1.5 Projekt nie spełnia wymogów legislacyjnych aktu normatywnego wprowadzającego ograniczenia wykonywania działalności gospodarczej ... 22

VI.2. Zgodność projektu z prawem unijnym ... 25

VI.2.1 Ocena zgodności Projektowanego Obowiązku z przepisami o ogólnym zezwoleniu ... 25

KRS: 0000081423
NIP: 677 20 66 522
REGON: 351494852
www.spcg.pl

SIEDZIBA
ul. Jabłonowskich 8
31-114 Kraków
(+48) 12 427 24 24
spcg@spcg.pl

ODDZIAŁ W WARSZAWIE
ul. Złota 59, Skylight, p. 21
00-120 Warszawa
(+48) 22 244 83 00
warszawa@spcg.pl

ODDZIAŁ W KATOWICACH
ul. Warszawska 10
40-006 Katowice
(+48) 32 352 19 60
katowice@spcg.pl

ODDZIAŁ WE WROCŁAWIU
ul. Legnicka 16, Infinity, p. 3
53-673 Wrocław
(+48) 71 739 55 00
wroclaw@spcg.pl

VI.2.2 Wątpliwości dotyczące zgodności Projektowanego Obowiązku z zasadą harmonizacji praw użytkowników końcowych 29

VI.2.3 Wpływ Projektowanego Obowiązku na realizację celów dyrektywy EKŁE 30

I. PRZEDMIOT

1. Zostaliśmy poproszeni przez Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji („**Izba**") o sporządzenie opinii prawnej dotyczącej zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, oznaczonego sygnaturą RPW/21178/2026 („**Projekt**"), z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej („**Konstytucja RP**") oraz właściwymi przepisami i zasadami prawa Unii Europejskiej.

2. Przedmiotem niniejszej opinii jest w szczególności ocena przewidzianego w Projekcie obowiązku przedsiębiorców telekomunikacyjnych udostępniania na wniosek dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu zwolnionych w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej i mogących następnie zostać ponownie przydzielonych innym abonentom („**Projektowany Obowiązek**") w zakresie jego zgodności z art. 20, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 12 i n. (ogólne zezwolenie) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej.

II. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

II.1. OCENA ZGODNOŚCI Z PRAWEM KRAJOWYM

3. Uważamy, że przepisy Projektu, w tym dotyczące obowiązku przedsiębiorców telekomunikacyjnych udostępniania na wniosek dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu zwolnionych w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej i mogących następnie zostać ponownie przydzielonych innym abonentom są sprzeczne z przepisami Konstytucji RP, na co wskazują następujące okoliczności:

   a) Projektowany Obowiązek stanowi ograniczenie konstytucyjnie chronionej wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ponieważ nakłada na nich obowiązek wykonywania powtarzalnego świadczenia na rzecz określonej ustawowo grupy podmiotów, angażującego ich zasoby techniczne, organizacyjne i finansowe, a zarazem narzuca przedmiot, termin oraz nierynkowe warunki ekonomiczne jego realizacji.

   b) Projektowany Obowiązek ingeruje także w konstytucyjnie chronione prawo do własności i innych praw majątkowych, poprzez zobligowanie przedsiębiorców komunikacyjnych do wykonywania zasadniczo nieodpłatnych usług o wymiernej gospodarczo i ekonomicznie wartości, stanowiącej potencjalnie istotny koszt po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

c) Projektodawcy nie wykazali w sposób dostateczny istnienia ważnego interesu publicznego uzasadniającego Projektowany Obowiązek. Uzasadnienie Projektu nie przedstawia danych pozwalających ustalić rzeczywistą skalę problemu błędnej adresacji przelewów wynikającej z ponownego przydzielenia numerów telefonu, rozmiaru związanych z nim szkód ani kwalifikowanej doniosłości społecznej i gospodarczej tego zjawiska. Projektowany Obowiązek budzi w konsekwencji istotne wątpliwości co do zgodności z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji RP.

d) Projektowany Obowiązek nie spełnia wymogów proporcjonalności wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Projektodawcy nie wykazali konieczności nieodpłatnego lub realizowanego na warunkach nierynkowych udostępniania zestawień ani nie przeanalizowali rozwiązań alternatywnych, które mogłyby prowadzić do osiągnięcia założonego celu w sposób równie skuteczny, lecz mniej dolegliwy dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

e) Projektowany Obowiązek nie spełnia wymagania proporcjonalności *sensu stricto*. Projekt przenosi na przedsiębiorców telekomunikacyjnych koszty ograniczania ryzyka powstającego w związku z usługami świadczonymi komercyjnie przez podmioty sektora płatniczego, bez zapewnienia im odpowiedniej rekompensaty. Projektodawcy nie wykazali przy tym korzyści ogólnospołecznych, które uzasadniałyby takie rozłożenie ciężarów regulacji. Projektowana regulacja może zostać oceniona jako niezgodna z art. 31 ust. 3 w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

4. Projekt oraz jego uzasadnienie naruszają standardy procesu legislacyjnego, a to z uwagi na poniższe uchybienia:

a) Projekt określa zasady wykonywania działalności gospodarczej i zwiększa obciążenia regulacyjne przedsiębiorców. Jego uzasadnienie nie zawiera jednak wyników analiz wymaganych przez art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, w tym rzetelnej analizy rozwiązań alternatywnych oraz przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji.

b) Projektodawcy nie przedstawili wymaganej oceny wpływu Projektowanego Obowiązku na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców ani nie wykazali proporcjonalnego ograniczenia nakładanych na nich obowiązków lub braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, czego wymaga art. 68 Prawa przedsiębiorców.

c) Przewidziany w Projekcie trzymiesięczny termin wejścia ustawy w życie odbiega od sześciomiesięcznego terminu wymaganego co do zasady przez art. 68b ust. 1 Prawa przedsiębiorców, a uzasadnienie Projektu nie wskazuje przesłanek uzasadniających odstąpienie od tej zasady zgodnie z art. 68b ust. 2 i 3 tej ustawy

d) Uzasadnienie Projektu nie spełnia w konsekwencji wymogów art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu w związku z art. 66 ust. 2, art. 68 i art. 68b ust. 3 Prawa

przedsiębiorców; braki te mogą uzasadniać zwrot Projektu wnioskodawcom na podstawie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu.

II.2. OCENA ZGODNOŚCI Z PRAWEM UNIJNYM

5. Uważamy, że Projekt jest sprzeczny z przepisami Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej, albowiem:

a) Projektowany Obowiązek nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych trwałe i powtarzalne obciążenia organizacyjne oraz finansowe, związane z identyfikowaniem numerów, przygotowywaniem zestawień i ich przekazywaniem podmiotom sektora płatniczego zasadniczo bez wynagrodzenia. Istnieją zatem podstawy do uznania, że obowiązek ten ingeruje w warunki wykonywania działalności objętej ogólnym zezwoleniem lub w warunki korzystania z zasobów numeracyjnych.

b) Przy kwalifikacji Projektowanego Obowiązku jako ograniczenia swobody dostarczania sieci lub świadczenia usług łączności elektronicznej w rozumieniu art. 12 ust. 1 EKŁE, wskazany przez projektodawców cel Projektu nie odpowiada wprost przesłankom wymienionym w art. 52 ust. 1 TFUE. Ograniczenie wymaga zatem należytego uzasadnienia i zgłoszenia Komisji Europejskiej.

c) Przy kwalifikacji Projektowanego Obowiązku jako warunku ogólnego zezwolenia lub prawa użytkowania zasobów numeracyjnych, brak odpowiadającej mu podstawy w załączniku i do EKŁE przemawia za uznaniem, że wykracza on poza katalog warunków dopuszczonych przez art. 13 ust. 1 tej dyrektywy. Projektowanego Obowiązku nie można w szczególności utożsamiać z obowiązkiem udostępniania informacji z publicznego spisu użytkowników końcowych do celów określonych w art. 112 EKŁE.

d) Przy kwalifikacji Projektowanego Obowiązku jako warunku ogólnego zezwolenia lub prawa użytkowania zasobów numeracyjnych, zastosowanie znajduje art. 18 EKŁE, który wymaga należytego uzasadnienia zmiany zasad realizacji ogólnego zezwolenia. Uzasadnienie Projektu nie wykazuje jednak w sposób dostateczny obiektywnego uzasadnienia, niezbędności i proporcjonalności Projektowanego Obowiązku.

e) Projektowany Obowiązek wykazuje funkcjonalny związek z materią uregulowaną w art. 106 i 112 EKŁE. Uzasadnione mogą być wątpliwości co do dopuszczalności wprowadzenia go jako ingerującego w materię objętą obowiązkiem harmonizacji zupełnej zgodnie z art. 101 ust. 1 EKŁE.

f) Projektowany Obowiązek może również oddziaływać na realizację celów dyrektywy EKŁE dotyczących interesów użytkowników końcowych, ceny i jakości usług oraz przewidywalności regulacyjnej. Ze względu na brak oszacowania kosztów i analizy skutków Projektu nie jest możliwe określenie rzeczywistej skali tego wpływu.

III. PODSTAWY PRAWNE

6. Opinia prawna została przygotowana w oparciu o następujące akty normatywne:

III.1. PRAWO KRAJOWE

a) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 ze zm.) („**Konstytucja RP**");

b) ustawa z dnia 12 lipca 2024 roku – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 roku poz. 1221 ze zm.) („**PKE**");

c) ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 roku o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 623) („**Ustawa o Usługach Płatniczych**");

d) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.). („**Prawo przedsiębiorców**");

e) ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2026 roku poz. 85) („**Ustawa o Zwalczaniu Nieuczciwej Konkurencji**");

f) Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2026 r. poz. 573 z późn. zm.) („**Regulamin Sejmu**");

III.2. PRAWO UNIJNE

a) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 321, str. 36 z późn. zm., „**EKŁE**").

IV. DOKUMENTY

7. Na potrzeby przygotowania niniejszej opinii uwzględniliśmy niżej wymienione dokumenty:

a) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, oznaczony sygnaturą RPW/21178/2026, w wersji skierowanej do Sejmu 19 czerwca 2026 r. („**Projekt**")[1];

b) deklarowane skutki regulacji (DSR) projektu ustawy, stanowiące załącznik do pisma Klubu parlamentarnego Polska 2050 z dnia 19 czerwca 2026 r. do Marszałka Sejmu, dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej.

[1] *Projekt wraz z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Sejmu RP: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTOWANY_PROJEKT&NrProjektu=RPW/21178/2026 (dostęp na dzień: 27 lipca 2026 roku).*

V. TREŚĆ I ZAŁOŻENIA PROJEKTU

8. Projekt został wniesiony do Sejmu w dniu 19 czerwca 2026 r. przez grupę posłów, w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej przewidzianej w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP oraz na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu. W dniu 29 czerwca 2026 r. Projekt został skierowany do konsultacji społecznych, a termin na zgłaszanie uwag wyznaczono do dnia 29 lipca 2026 r. Izba bierze udział w tych konsultacjach.

9. Projekt zakłada dodanie w PKE nowego art. 396a, ustanawiającego obowiązek przekazywania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostawcom usług płatniczych i organizacjom płatniczym zestawienia obejmującego numery telefonu zwolnione w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej i mogące następnie zostać ponownie przydzielone innym abonentom (tzw. recykling numerów), o następującej treści:

> *„Art. 396a. 1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny obowiązany jest udostępniać, na wniosek, dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienie numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi.*
>
> *2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, powstaje, jeżeli przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej przez dostawcę usług płatniczych albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą jest wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu.*
>
> *3. Udostępnienie zestawienia, o którym mowa w ust. 1, jest nieodpłatne, nie częściej niż raz w miesiącu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. Przedsiębiorca telekomunikacyjny, za udostępnienie zestawienia z większą częstotliwością, może pobierać opłatę nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów jego sporządzenia i udostępnienia.*
>
> *4. Dostawca usług płatniczych lub organizacja płatnicza wykorzystują zestawienie, o którym mowa w ust. 1, w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego wykorzystywanego jako unikatowy identyfikator przy wykonywaniu transakcji płatniczych."*

10. Zgodnie z uzasadnieniem Projektu przekazywanie zestawień, o których mowa w projektowanym art. 396a ust 1 PKE, ma umożliwić dostawcom usług płatniczych i organizacjom płatniczym usuwanie lub aktualizowanie nieaktualnych powiązań numerów telefonu z rachunkami płatniczymi. Rozwiązanie to, w założeniu projektodawców, ma ograniczyć przypadki niewłaściwej adresacji środków pieniężnych oraz ryzyko wyłudzeń, jak również straty i koszty ponoszone przez sektor płatniczy w związku z obsługą reklamacji i odzyskiwaniem środków przekazanych na niewłaściwy rachunek.

11. Projekt przewiduje ponadto, że pierwszy wniosek złożony w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy będzie mógł obejmować również numery telefonu zwolnione w okresie 12 miesięcy poprzedzających ten dzień. Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia. W uzasadnieniu wskazano, że

okres ten ma umożliwić wdrożenie odpowiednich procesów zarówno przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jak i podmioty sektora płatniczego.

VI. OCENA PRAWNA PROJEKTU

VI.1. ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z KONSTYTUCJĄ RP

VI.1.1 PROJEKTOWANY OBOWIĄZEK STANOWI OGRANICZENIE WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEDSIĘBIORCÓW TELEKOMUNIKACYJNYCH

12. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność działalności gospodarczej, będąca jednym z filarów tak określonego ustroju gospodarczego, podlega szerokiej ochronie konstytucyjnej. Ochrona ta obejmuje nie tylko swobodę podjęcia, wyboru rodzaju i zakończenia działalności gospodarczej, lecz również autonomię przedsiębiorcy w zakresie sposobu jej wykonywania[2]. Nie budzi przy tym wątpliwości, że beneficjentami tej wolności mogą być również osoby prawne prawa prywatnego, w zakresie, w jakim charakter tej wolności pozwala na korzystanie z niej przez takie podmioty[3].

13. Przedsiębiorca powinien zatem co do zasady samodzielnie rozstrzygać o swoim uczestnictwie w obrocie gospodarczym, jego zakresie i formach, a także możliwie swobodnie podejmować różne działania faktyczne i prawne w ramach prowadzonej działalności. W doktrynie wskazuje się, że: *„tak szeroko pojmowany przedmiotowy zakres ochrony wolności działalności gospodarczej (czyli po prostu przedmiot wolności działalności gospodarczej) objęty jest gwarancjami konstytucyjnymi, polegającymi m.in. na przyznaniu beneficjentom wolności działalności gospodarczej prawnie skutecznego roszczenia wobec władz publicznych o nieingerowanie w te wszystkie procesy decyzyjne, działania i czynności, które się mieszczą w owym przedmiocie wolności działalności gospodarczej. Wszelka zaś ingerencja państwa we wspomniany przedmiot wolności działalności gospodarczej (czyli w te działania i zaniechania, które się mieszczą we wzmiankowanym przedmiocie, i które się wyrażają właśnie poprzez rozmaite procesy decyzyjne przedsiębiorców, a także poprzez ich konkretne działania prawne i faktyczne w obrocie gospodarczym) - jako naruszająca prawo obronne przedsiębiorców do nieingerencji w ów przedmiot - stanowi "ograniczenie" wolności działalności*

---

[2] *W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „**Trybunał**" lub „**TK**") wskazuje się, że przedmiot tej wolności obejmuje „wszelkie procesy decyzyjne przedsiębiorców rozstrzygających o zakresie i formach swojego udziału w życiu gospodarczym, a także dokonywanie przez wspomnianych przedsiębiorców rozmaitych działań faktycznych i prawnych, korzystnych dla ich interesu ekonomicznego i pozwalających na zarobkowe uczestnictwo w grze rynkowej"; tak m.in M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, komentarz do art. 22, nb 53, Legalis; zob. wyroki TK: z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00,; z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03,; oraz z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04.*

[3] *Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01.*

gospodarczej w znaczeniu nadanym temu określeniu w przepisach Konstytucji RP i dla swojej prawnej dopuszczalności wymaga odpowiedniego usprawiedliwienia."[4].

14. Analiza projektowanego art. 396a ust. 1–3 PKE prowadzi do wniosku, że przepis ten nakładałby na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nowy ustawowy obowiązek ograniczający wolność działalności gospodarczej tej grupy przedsiębiorców. Obowiązek ten polegałby na wykonywaniu na rzecz dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczych świadczenia funkcjonalnie odpowiadającego usłudze informacyjnej, polegającej na sporządzaniu i udostępnianiu zbiorczych zestawień dotyczących statusu numerów telefonu. Obowiązek ten, w jego projektowanej formie, ingerowałby bezpośrednio w sposób wykorzystania zasobów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz warunki wykonywania takiego świadczenia. Projektowany art. 396a ust. 1–3 PKE nie pozostawia bowiem przedsiębiorcom telekomunikacyjnym swobody co do zasadniczych elementów tego świadczenia, tj.: (i) jego przedmiotu – sporządzenia i udostępnienia zbiorczego zestawienia numerów objętych ponownym przydziałem; (ii) kręgu odbiorców – dostawców usług płatniczych i organizacji płatniczych; (iii) terminu wykonania – 14 dni od dnia doręczenia wniosku; (iv) powtarzalnego charakteru świadczenia i braku możliwości odmowy jego wykonania po spełnieniu przesłanek ustawowych aktualizujących obowiązek; oraz (v) zasad odpłatności.

15. Najdalej idącym elementem Projektowanego Obowiązku jest ingerencja w ekonomiczne warunki jego realizacji. Projektowany Obowiązek obliguje przedsiębiorców telekomunikacyjnych do nieodpłatnego udostępnienia zestawienia, nie częściej niż raz w miesiącu, a za częstsze udostępnianie pozwala pobrać opłatę nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów sporządzenia i udostępnienia zestawienia[5]. Takie ukształtowanie Projektowanego Obowiązku wyłącza możliwość swobodnego ustalenia wynagrodzenia i, co do zasady, uwzględnienia marży także w odniesieniu do kolejnych zestawień, a tym samym pozbawia przedsiębiorców telekomunikacyjnych możliwości zarobkowej realizacji tego świadczenia, co stanowi immanentną cechę działalności gospodarczej.

16. Zaproponowane przez projektodawców brzmienie art. 396a ust. 3 PKE potwierdza, że wykonywanie Projektowanego Obowiązku generowałoby po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych możliwe do zidentyfikowania koszty, a samo to świadczenie ma wymierną wartość ekonomiczną. Mimo to projektowana regulacja wprowadza mechanizm, który gwarantuje dostawcom usług płatniczych i organizacjom płatniczym uzyskanie tego świadczenia od przedsiębiorców telekomunikacyjnych nieodpłatnie albo za opłatą ograniczoną do uzasadnionych kosztów jego wykonania – zatem na warunkach nierynkowych.

17. O potencjale gospodarczego wykorzystania oraz ekonomicznej wartości informacji pozwalających na weryfikację statusu numeru telefonu jak również funkcjonalności służących takiej weryfikacji świadczyć może rozwój rozwiązań tego rodzaju przez

[4] *M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, komentarz do art. 22, nb 53, Legalis.*
[5] *Projektowany art 396a ust.3*

branżę telekomunikacyjną, m.in. w ramach inicjatyw GSMA Open Gateway i CAMARA[6]. W ramach inicjatywy CAMARA opracowywane jest w szczególności rozwiązanie API „NumberRecycling", umożliwiające punktową weryfikację, czy po wskazanej dacie doszło do zmiany abonenta korzystającego z danego numeru telefonu. Rozwiązania te mają służyć m.in. ograniczaniu ryzyka wskazanego przez projektodawców jako uzasadnienie projektowanej regulacji, tj. ryzyka dalszego wykorzystywania numeru telefonu jako identyfikatora odbiorcy płatności pomimo jego ponownego przydzielenia innemu abonentowi.

18. Rozwój opisanych wyżej rozwiązań potwierdza, że weryfikacja aktualności powiązania numeru telefonu z jego użytkownikiem może stanowić przedmiot odrębnej usługi, świadczonej na rzecz innych uczestników rynku na zasadach komercyjnych. Opracowanie, wdrożenie i utrzymanie tego rodzaju funkcjonalności wymaga zaś ponoszenia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych nakładów technicznych, organizacyjnych i finansowych.

19. Projektowana regulacja nie ogranicza się zatem do ustanowienia neutralnego dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku informacyjnego polegającego na przekazaniu określonych danych objętych zestawieniem, lecz ingeruje również w obszar, w którym mogą rozwijać się rynkowe modele współpracy pomiędzy sektorem telekomunikacyjnym a podmiotami sektora płatniczego wykorzystującymi numery telefonu jako identyfikatory w świadczonych usługach płatniczych.

20. W tym kontekście istotne jest, że ustawowe zapewnienie podmiotom sektora płatniczego dostępu do zbiorczych zestawień numerów objętych procesem ponownego przydziału w wyniku wykonania Projektowanego Obowiązku na przewidzianych w Projekcie nierynkowych warunkach może ograniczyć zapotrzebowanie tych podmiotów na odpłatne usługi weryfikacyjne nabywane na wolnym rynku. Dane przekazywane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w wykonaniu Projektowanego Obowiązku mogą bowiem stanowić funkcjonalny substytut takich usług, co najmniej w zakresie, w jakim umożliwią dostawcom usług płatniczych i organizacjom płatniczym aktualizowanie prowadzonych przez nie baz danych.

21. Należy mieć również na uwadze, że wykonywanie Projektowanego Obowiązku będzie ponadto wymagało stworzenia i utrzymywania odpowiednich procesów technicznych i organizacyjnych po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, obejmujących co najmniej identyfikowanie numerów spełniających kryteria określone w projektowanym art. 396a ust. 1 PKE, wyodrębnianie ich z systemów przedsiębiorcy, obsługę i weryfikację wniosków oraz przygotowywanie i bezpieczne przekazywanie zestawień. Chociaż samo przygotowanie mechanizmu sporządzania zestawień może mieć częściowo charakter jednorazowy, jego utrzymywanie, zapewnienie bezpieczeństwa procesu i realizacja kolejnych wniosków będą angażować zasoby przedsiębiorcy w sposób powtarzalny. Okoliczność tę dostrzegają również

[6] *CAMARA Project, Number Recycling, https://camaraproject.org/number-recycling/ (dostęp: 27 lipca 2026 r.).*

Projektodawcy, wskazując na koszty dostosowania oraz konieczność wdrożenia nowych procesów po stronie przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

22. Projekt może zatem negatywnie wpływać nie tylko na bieżące koszty działalności przedsiębiorców telekomunikacyjnych, lecz również na możliwość komercjalizacji rozwijanych przez nich funkcjonalności oraz uzyskania zwrotu z poniesionych w tym celu nakładów.

23. **W świetle powyższego, należy uznać, że projektowana regulacja - w zakresie, w jakim ustanawia Projektowany Obowiązek – ingeruje w zasady wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz stanowi ograniczenie gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej tej grupy przedsiębiorców.** Projektowany Obowiązek ingeruje bowiem w przysługującą tym przedsiębiorcom autonomię w zakresie organizacji prowadzonej działalności, sposobu wykorzystania posiadanych zasobów oraz ustalania ekonomicznych warunków realizowanych świadczeń, zobowiązując ich do wykonywania powtarzalnego świadczenia na rzecz ustawowo określonego kręgu podmiotów na warunkach odbiegających od rynkowych. Sama kwalifikacja Projektowanego Obowiązku jako ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie przesądza jeszcze o jego niezgodności z Konstytucją RP, jednak dopuszczalność takiej ingerencji zależy od spełnienia przesłanek określonych w art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyznaczających konstytucyjne granice ograniczania wolności działalności gospodarczej. Oceny spełnienia tych przesłanek dokonujemy w kolejnych podrozdziałach.

VI.1.2 Projektowany Obowiązek stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych

24. Ochroną konstytucyjną objęte jest także prawo do własności oraz innych praw majątkowych. Art. 64 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawo do własności oraz prawo do innych praw majątkowych stanowią prawa podmiotowe jednostki, a jednocześnie są podstawą ustroju gospodarczego Rzeczpospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji RP). Pośród praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji RP w doktrynie[7] i orzecznictwie[8], jako prawo majątkowe gwarantowane w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, identyfikuje się m.in. prawo do wynagrodzenia. Niewątpliwie, prawo do wynagrodzenia jest prawem, które może przysługiwać przedsiębiorcy za świadczenia wykonywane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

25. W naszej ocenie, Projektowany Obowiązek stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jakim jest prawo do uzyskania wynagrodzenia za świadczone usługi. Po pierwsze, Projekt pozbawia bowiem przedsiębiorcę telekomunikacyjnego prawa do wynagrodzenia

---

[7] *Por. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 64.*

[8] *Por. np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 34/09, OTK-A 2012, nr 10, poz. 122.*

w podstawowym zakresie Projektowanego Obowiązku, tj. przy udostępnianiu zestawienia nie częściej niż raz w miesiącu. Tymczasem, świadczenie, które jest przedmiotem Projektowanego Obowiązku ma samodzielną wartość ekonomiczną i może być przedmiotem obrotu gospodarczego na zasadach komercyjnych (por. pkt. 17 powyżej). O wymiernym gospodarczo i ekonomicznie charakterze świadczenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych przesądza sam projektowany art. 396a ust. 3 PKE, który dopuszcza pobieranie opłaty za udostępnianie zestawienia z częstotliwością większą niż raz w miesiącu. Projektodawca zakłada zatem, że sporządzenie i udostępnienie zestawienia generuje po stronie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego koszty i może stanowić przedmiot odpłatnego świadczenia.

26. Po drugie, Projektowany Obowiązek nie polega na znoszeniu określonego ograniczenia ani biernym udostępnieniu istniejącej informacji organowi publicznemu lub innemu podmiotowi. Przeciwnie, nakazuje przedsiębiorcy aktywne wykonywanie powtarzalnego świadczenia na rzecz innych prywatnych uczestników rynku. Projektowany Obowiązek zobowiązuje przedsiębiorców telekomunikacyjnych do przymusowego wykorzystania posiadanych zasobów technicznych, organizacyjnych i finansowych w celu wykonania świadczenia na rzecz dostawców usług płatniczych oraz organizacji płatniczych.

27. Po trzecie, Projekt nie tylko nie zapewnia wynagrodzenia za wykonanie usługi przygotowania i przekazania zestawienia numerów telefonu, o którym mowa w Projekcie, ale także nie przewiduje zwrotu niezbędnych kosztów wdrożenia i utrzymywania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych systemów potrzebnych do cyklicznego wykonywania Projektowanego Obowiązku ani kosztów przygotowywania i przekazywania zestawienia z częstotliwością nie większą niż raz w miesiącu.

28. Podobnie jak w przypadku zakwalifikowania Projektowanego Obowiązku jako ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stwierdzenie ingerencji w prawa majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie przesądza o niezgodności Projektu z Konstytucją RP. W tym zakresie również konieczna jest ocena przesłanek dopuszczalności takiej ingerencji określonych w art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zawarta w rozdziale VI.1.4 poniżej. W tym miejscu należy jedynie zauważyć, że trudno uznać, aby ograniczenie prawa przewidziane w Projekcie było proporcjonalne. Ciężar ekonomiczny związany z osiągnięciem celu Projektu, tj. ograniczaniem ryzyka występującego w usługach płatniczych, przeniesiony został bowiem w całości na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a nie podmioty sektora płatniczego, którym przypada korzyść z projektowanej regulacji.

29. Mając na uwadze powyższe, uzasadnione jest stwierdzenie, że przewidziane w Projekcie rozwiązanie ingeruje w inne konstytucyjnie chronione dobro - prawo majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jakim jest prawo do wynagrodzenia za świadczoną usługę wykonywaną w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

VI.1.3 Wątpliwości co do dostatecznego wykazania ważnego interesu publicznego uzasadniającego Projektowany Obowiązek

30. Jak wynika z uzasadnienia Projektu, deklarowanym celem projektowanej regulacji jest zwiększenie pewności i bezpieczeństwa obrotu płatniczego w zakresie przelewów na telefon oraz ograniczenie ryzyka błędnej adresacji środków, wynikającego z ponownego przydzielenia numeru telefonu przy jednoczesnym utrzymywaniu jego nieaktualnego powiązania z rachunkiem płatniczym.

31. Ochrona uczestników obrotu płatniczego przed skutkami błędnie skierowanych transferów środków pieniężnych, a szerzej – zapewnienie bezpieczeństwa tego obrotu, mogą co do zasady stanowić wartości wykraczające poza indywidualne interesy poszczególnych użytkowników i jako takie uzasadniać interwencję regulacyjną ustawodawcy. Jednak samo odwołanie się do tych wartości przez projektodawców nie przesądza, że Projektowany Obowiązek został dostatecznie uzasadniony ważnym interesem publicznym. Oceny takiej należy bowiem dokonać przez pryzmat art. 22 Konstytucji RP i jego wykładni. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. O ile w przypadku uchwalenia Projektu formalny wymóg ustawowej podstawy ograniczenia zostałby spełniony, o tyle zasadnicze znaczenie ma ocena spełnienia przesłanki materialnej, tj. istnienia ważnego interesu publicznego uzasadniającego Projektowany Obowiązek.

32. Interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji RP, jest pojęciem niedookreślonym. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że *„polega on na zaspokajaniu potrzeb jak największej liczby osób. Innymi słowy, interes publiczny to dobro ogółu"*[9]. O publicznym charakterze interesu nie rozstrzyga przy tym wyłącznie liczba jego bezpośrednich beneficjentów, lecz również charakter chronionego dobra oraz jego znaczenie z punktu widzenia wartości konstytucyjnych.

33. Artykuł 22 Konstytucji RP posługuje się przy tym kwalifikowanym pojęciem „ważnego" interesu publicznego. Kryterium „ważnego interesu publicznego" było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że *„ustawa zasadnicza niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes «ważny»"*, co wymaga wykazania, iż *„ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego"*.[10] W orzecznictwie TK podnosi się również, że z perspektywy aksjologii Konstytucji RP kryterium „ważnego interesu publicznego" oznacza, że za niedopuszczalne należy uznać *„ograniczenia wolności gospodarczej, których przydatność została ograniczona do realizacji celu ustawowego i nie znajduje uzasadnienia w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez nie wartościach"*.[11] Za niedopuszczalne należy również

---

[9] *P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, komentarz do art. 22, pkt 3, LEX/el.; zob. także wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. K 8/01*

[10] *Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07; zob. także M. Szydło, op. cit., komentarz do art. 22, nb 101.*

[11] *Wyrok TK z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12.*

uznać stosowanie wykładni rozszerzającej przy analizie zakresu wprowadzonego ograniczenia.

34. W piśmiennictwie wskazuje się, że tak rozumiany interes publiczny wyznacza granice ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli, jednocześnie stanowiąc konstrukcję legitymującą i uzasadniającą tę ingerencję, dzięki czemu władza realizuje określone polityki publiczne i oddziałuje na społeczeństwo. W odniesieniu do gospodarki rynkowej realizacja interesu publicznego może oznaczać ograniczenie indywidualnych interesów przedsiębiorców, co jest podyktowane ochroną konkretnych celów publicznych wskazanych przez państwo[12].

35. Powołanie się na ważny interes publiczny nie może mieć zatem charakteru abstrakcyjnego. Ocena dopuszczalności ograniczenia wymaga zidentyfikowania konkretnego interesu publicznego, któremu ma ono służyć, oraz ustalenia stopnia jego doniosłości. Uzasadnienie projektowanej ingerencji powinno przy tym przedstawiać podstawy pozwalające zweryfikować, czy wskazany interes ma rzeczywiście kwalifikowany charakter. Samo przekonanie projektodawcy o celowości lub użyteczności przyjętego rozwiązania nie jest w tym zakresie wystarczające.

36. Odnosząc powyższy standard konstytucyjny do Projektowanego Obowiązku, należy stwierdzić, że projektodawcy nie wykazali w sposób dostateczny istnienia ważnego interesu publicznego, który uzasadniałby ograniczenie wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych w kształcie przyjętym w Projekcie. Uzasadnienie Projektu oraz deklarowane skutki regulacji - DSR - identyfikują wprawdzie potencjalne ryzyko związane z utrzymywaniem nieaktualnego powiązania numeru telefonu z rachunkiem płatniczym, nie przedstawiają jednak podstaw pozwalających ustalić rzeczywistą skalę tego ryzyka ani stopień jego społecznej i gospodarczej doniosłości. Brak takich danych nie przesądza, że opisane zagrożenie nie występuje, uniemożliwia jednak ocenę, czy ma ono charakter na tyle istotny, aby uzasadniać ingerencję w konstytucyjnie chronioną wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

37. Projektodawcy w uzasadnieniu Projektu odwołują się w tym zakresie przede wszystkim do rosnącej popularności przelewów na telefon, wskazując, że w 2025 r. w Polsce zrealizowano ponad 700 mln takich transferów. Liczba ta obrazuje jednak skalę korzystania z określonego instrumentu płatniczego, nie zaś skalę problemu, którego rozwiązaniu ma służyć Projekt. W uzasadnieniu Projektu ani w DSR nie wskazano liczby przelewów błędnie zaadresowanych wskutek ponownego przydzielenia numeru telefonu, ich udziału w ogólnej liczbie przelewów na telefon, wartości środków objętych takimi zdarzeniami ani liczby użytkowników, którzy ponieśli z tego tytułu szkodę. Nie przedstawiono również danych dotyczących liczby reklamacji, skuteczności odzyskiwania środków ani wartości wyłudzeń pozostających w związku z ponownym przydzielaniem numerów. Odwołanie się do ogólnej liczby przelewów na telefon nie pozwala zatem ustalić ani prawdopodobieństwa wystąpienia

[12] *Tak D.Sypniewski, [w:] D.Sypniewski (red.), Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki, Ryki 2016, str. 26.*

opisywanego ryzyka, ani rozmiaru jego rzeczywistych następstw. Co więcej, w uzasadnieniu Projektu wprost przyznano, że *„operatorzy schematów płatniczych ani Policja nie dysponują konkretnymi danymi ilustrującymi skalę tego zjawiska"*. Opisany problem przedstawiono natomiast jako podatność, która może ułatwiać dokonywanie wyłudzeń. Nie kwestionując możliwości występowania takich zdarzeń, należy stwierdzić, że przedstawione przez projektodawców dane nie pozwalają ocenić skutków społecznych i gospodarczych projektowanej regulacji, co ma wpływ na brak możliwości oceny istnienia kwalifikowanego stopnia doniosłości interesu publicznego, którego ochronie ma służyć Projektowany Obowiązek.

38. Powyższych wątpliwości nie usuwa zawarta w DSR prognoza dodatniego bilansu gospodarczego projektowanej regulacji. Projektodawcy założyli, że wartość strat i kosztów obsługi błędnych przelewów, których uniknie sektor płatniczy, przewyższy koszty wdrożenia i wykonywania Projektowanego Obowiązku ponoszone przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Okoliczność, że Projekt ma charakter poselski i nie podlega wymogom właściwym dla rządowej oceny skutków regulacji, nie zwalnia projektodawców z obowiązku przedstawienia przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych projektowanych rozwiązań. Przedstawiona w DSR prognoza dodatnich skutków gospodarczych projektowanej regulacji nie została poparta oszacowaniem żadnej z porównywanych wartości ani wskazaniem metodologii ich ustalenia. Nie określono również liczby podmiotów uprawnionych do występowania o zestawienia, przewidywanej liczby wniosków ani wysokości jednorazowych i powtarzalnych kosztów wdrożenia oraz wykonywania Projektowanego Obowiązku. Prognoza dodatniego bilansu gospodarczego ma zatem charakter deklaratywny i nie dostarcza podstaw do oceny ani rzeczywistej doniosłości zidentyfikowanego problemu, ani społecznej i gospodarczej skali korzyści i kosztów, które Projekt miałby przynieść.

39. Przy ocenie charakteru interesu, któremu ma służyć Projektowany Obowiązek, nie można pominąć sposobu rozłożenia bezpośrednich korzyści i ciężarów wynikających z Projektu. Bezpośrednim skutkiem Projektu byłoby bowiem ograniczenie kosztów i ryzyka gospodarczego występujących po stronie podmiotów sektora płatniczego przez nałożenie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku wykonywania określonego świadczenia oraz ponoszenia związanych z nim kosztów. Takie rozłożenie korzyści i ciężarów wymaga wykazania, że wynikające z projektowanej regulacji korzyści podmiotów sektora płatniczego oraz korzyści ogólnospołeczne mają charakter na tyle doniosły, aby uzasadniać obciążenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych kosztami jej realizacji, przy jednoczesnym zwolnieniu z tych kosztów przedsiębiorców sektora płatniczego. Projektodawcy takiej analizy nie przedstawili.

40. W świetle powyższego należy uznać, **że w przypadku Projektowanego Obowiązku w kształcie zaproponowanym w Projekcie trudno znaleźć dla niego usprawiedliwienie nadrzędnymi wymogami ważnego interesu publicznego. Usprawiedliwienia takiego nie przedstawia również uzasadnienie Projektu. Projektodawcy nie wykazali w nim ani kwalifikowanej doniosłości zagrożenia,**

któremu Projekt ma przeciwdziałać, ani skali wynikających z regulacji korzyści ogólnospołecznych. Projektowany Obowiązek budzi w konsekwencji istotne wątpliwości co do zgodności z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji RP.

VI.1.4 PROJEKTOWANY OBOWIĄZEK NARUSZA ZASADĘ PROPORCJONALNOŚCI OGRANICZEŃ WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ PRAWA DO WŁASNOŚCI I INNYCH PRAW MAJĄTKOWYCH

41. Niezależnie od przedstawionych powyżej wątpliwości dotyczących dostatecznego uzasadnienia Projektowanego Obowiązku ważnym interesem publicznym, podlega on – jak każde ograniczenie wolności konstytucyjnej – odrębnej ocenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Nawet przy założeniu, że Projektowany Obowiązek służy ważnemu interesowi publicznemu w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP, wynikająca z niego ingerencja w konstytucyjnie chronione prawa i wolności będzie dopuszczalna wyłącznie wówczas, gdy spełnia wymagania określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

42. W polskim porządku konstytucyjnym zasada proporcjonalności została wyrażona w art. 31 ust 3 Konstytucji RP, ustanawiającym ogólną klauzulę określającą granice ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne wolności i prawa. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia takie mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są **konieczne** w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

43. Relacja pomiędzy art. 22 a art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie katalogu wartości mogących uzasadniać ograniczenie wolności działalności gospodarczej oraz ingerencję w prawo do własności i innych praw majątkowych nie jest ujmowana jednolicie w piśmiennictwie[13]. Niezależnie jednak od stanowiska przyjętego w tym zakresie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w każdym przypadku pozostaje źródłem wymogu proporcjonalności ingerencji w konstytucyjnie chronione wolności i prawa oraz zakazu naruszania ich istoty. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej: *„ograniczenia w zakresie korzystania z wolności gospodarczej powinny być ustanawiane tylko w ustawie przy poszanowaniu zasady proporcjonalności oraz zakazu naruszania istoty tej wolności"*[14].

44. Zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pojęcie konieczności stanowi podstawę trójelementowego testu proporcjonalności. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że *„wymóg «konieczności» jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę*

---

[13] *Zgodnie z pierwszym poglądem ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji RP, powinien być interpretowany w świetle wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ jego wykładnia w oderwaniu od tego przepisu „osłabiałaby gwarancyjną funkcję ustawy zasadniczej – tak np. P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, komentarz do art. 22, pkt 3, LEX/el. Według odmiennego stanowiska art. 22 Konstytucji RP stanowi lex specialis w zakresie podstaw uzasadniających ingerencję, a ważny interes publiczny może obejmować również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.*

[14] *Wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08; zob. także M. Szydło, op. cit., komentarz do art. 22, nb 64–65.*

muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela"[15]. Ocena zgodności Projektowanego Obowiązku z konstytucją zasadą proporcjonalności wymaga zatem kolejnego zbadania jego przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

45. Przesłanka przydatności wymaga ustalenia, czy zastosowany środek może rzeczywiście przyczynić się do osiągnięcia deklarowanego celu. Przesłanka konieczności nakazuje zbadać, czy celu tego nie można osiągnąć za pomocą innego środka, który byłby równie skuteczny, lecz mniej dolegliwy dla podmiotów korzystających z konstytucyjnej wolności. Proporcjonalność *sensu stricto* wymaga natomiast porównania znaczenia i skali korzyści wynikających z regulacji z charakterem oraz zakresem nakładanych przez nią ciężarów. Uznanie ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw i wolności za zgodne z zasadą proporcjonalności wymaga łącznego spełnienia wszystkich trzech przesłanek.

46. Analizując Projektowany Obowiązek w odniesieniu do pierwszego elementu testu proporcjonalności, tj. przesłanki przydatności, *prima facie* można uznać, że przekazywanie podmiotom sektora płatniczego informacji o zwolnieniu numeru telefonu może przyczyniać się do identyfikowania jego nieaktualnego powiązania z rachunkiem płatniczym. Na tym poziomie ogólności Projektowany Obowiązek pozostaje funkcjonalnie powiązany z deklarowanym celem projektowanej regulacji, polegającym na ograniczeniu ryzyka błędnej adresacji przelewów, w których numer telefonu jest wykorzystywany jako identyfikator odbiorcy płatności. Ocena ta nie przesądza jednak o przydatności Projektowanego Obowiązku w konkretnym kształcie nadanym mu w Projekcie, która pozostaje w istotnym stopniu ograniczona.

47. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż z dużym prawdopodobieństwem, sporządzane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zestawienia, o których mowa w projektowanym art. 396a ust. 1 PKE obejmować miałyby wszystkie numery spełniające kryteria określone w projektowanym przepisie, niezależnie od tego, czy były one wykorzystywane jako identyfikatory w ramach usług płatniczych. Jakkolwiek w ust. 2 projektowanego art. 396a PKE mowa jest o tym, że Projektowany Obowiązek aktualizuje się wyłącznie w odniesieniu do numerów faktycznie wykorzystywanych jako unikatowe identyfikatory, to jednak przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie posiadają informacji pozwalających ustalić, które spośród zwolnionych numerów zostały powiązane z rachunkami płatniczymi. Przekazaniu będzie zatem podlegała również znaczna liczba informacji niemających związku z ryzykiem, któremu Projekt ma przeciwdziałać. Projekt nie przewiduje natomiast mechanizmu punktowej weryfikacji numerów rzeczywiście wykorzystywanych przez wnioskodawcę. Projekt nie uwzględnia również skutków zmiany numeru telefonu, czy to na wniosek abonenta, czy też, na zasadzie art. 167 ust. 1 PKE, z inicjatywy podmiotu uprawnionego do

[15] *Wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98; z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98; oraz z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03; zob także. L. Bosek, M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 31, nb 109.*

wykorzystania zasobów numeracji, np. w związku ze zmianą przydziału zakresów numeracji. Należy również zauważyć, że projektowany mechanizm nie gwarantuje bieżącej aktualności informacji wykorzystywanych przez podmioty sektora płatniczego. Zestawienie ma być przekazywane w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku. Projekt nie określa jednak terminu, sposobu ani częstotliwości wykorzystania otrzymanych informacji przez dostawców usług płatniczych i organizacje płatnicze. Pomiędzy zwolnieniem numeru, złożeniem wniosku, przekazaniem zestawienia oraz wykorzystaniem zawartych w nim informacji może zatem upłynąć okres, w którym nieaktualne powiązanie numeru z rachunkiem płatniczym będzie nadal utrzymywane. Projektowana regulacja nie ustanawia również mechanizmu pozwalającego zweryfikować, czy otrzymane informacje zostały wykorzystane terminowo i w sposób rzeczywiście prowadzący do usunięcia nieaktualnych powiązań. Samo zapewnienie podmiotom sektora płatniczego zasadniczo nieodpłatnego dostępu do zestawień, uzyskiwanych w wyniku realizacji Projektowanego Obowiązku przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, nie gwarantuje osiągnięcia deklarowanego celu Projektu.

48. Już w tym miejscu należy zasygnalizować, że ryzyko to mogłoby zostać zaadresowane w większym stopniu przez ustanowienie odpowiednich i egzekwowalnych obowiązków po stronie podmiotów świadczących usługi płatnicze, które to podmioty wykorzystują numery telefonu jako identyfikatory odbiorców płatności. To te podmioty tworzą i utrzymują powiązanie numeru telefonu z rachunkiem płatniczym oraz odpowiadają za organizację i bezpieczeństwo oferowanych usług. Projekt nie przewiduje jednak komplementarnej zmiany Ustawy o Usługach Płatniczych ani nie ustanawia po stronie dostawców usług płatniczych skonkretyzowanych obowiązków dotyczących terminowej i okresowej weryfikacji aktualności takich powiązań. Zagadnienie to, w tym możliwość zastosowania środków mniej ingerujących w wolność działalności gospodarczej i prawa majątkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych zostało szerzej omówione w pkt 53-55 poniżej.

49. **Zasadnicze znaczenie dla oceny proporcjonalności Projektowanego Obowiązku ma natomiast drugi element testu, tj. przesłanka konieczności.** Najpoważniejsze zastrzeżenia z punktu widzenia tej przesłanki dotyczą nieodpłatnego charakteru Projektowanego Obowiązku. Jak wskazano w pkt 15–16 powyżej, Projekt nie tylko zobowiązuje przedsiębiorców telekomunikacyjnych do wykonania określonego świadczenia, lecz również narzuca ekonomiczne warunki jego realizacji. Nawet gdyby za uzasadnione uznać zobowiązanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych do współdziałania z sektorem płatniczym w zakresie udostępniania informacji, o których mowa w projektowanym art. 396a ust. 1 PKE, nie przesądzałoby to o konieczności nieodpłatnego wykonywania tego świadczenia albo wyłączenia możliwości rynkowego ustalenia wynagrodzenia. Projektodawcy nie wykazali bowiem, aby skuteczność projektowanego mechanizmu z punktu widzenia bezpieczeństwa transakcji płatniczych zależała od tego, który z zainteresowanych sektorów gospodarki będzie ponosił koszty jego funkcjonowania.

50. Skoro to podmioty sektora płatniczego decydują o wykorzystywaniu numeru telefonu w ramach oferowanych przez siebie usług płatniczych oraz odpowiadają za ich

organizację i bezpieczeństwo, przy założeniu proporcjonalności projektowanego rozwiązania, to te podmioty powinny ponosić na warunkach rynkowych koszty instrumentów służących ograniczeniu ryzyka związanego ze świadczeniem takich usług. Projektodawcy nie wykazali natomiast, aby ustawowe zapewnienie podmiotom sektora płatniczego zasadniczo nieodpłatnego dostępu do świadczenia realizowanego przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zwiększało skuteczność projektowanego mechanizmu. Rozwiązanie to prowadzi natomiast do przeniesienia kosztów jego funkcjonowania na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Tak ukształtowana ingerencja nie może zostać uznana za konieczną do realizacji celu Projektu, a jednostronne przeniesienie ciężaru ekonomicznego na przedsiębiorców telekomunikacyjnych przemawia również przeciwko zachowaniu proporcjonalności regulacji *sensu stricto*, co omówiono w pkt 61–62 poniżej. Należy zatem stwierdzić, że **Projektowany Obowiązek – co najmniej w zakresie, w jakim wymaga nieodpłatnego udostępniania zestawień oraz nie zapewnia zwrotu pełnych kosztów jego wdrożenia, utrzymywania i wykonywania – nie spełnia przesłanki konieczności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

51. Odnosząc się w dalszej kolejności do przesłanki konieczności należy również zauważyć, że uzasadnienie Projektu nie odpowiada wymogom art. 66 ust. 2, art. 68 oraz art. 68b ust. 3 Prawa przedsiębiorców, co zostało szczegółowo omówione w rozdziale VI.1.4 poniżej. Z punktu widzenia omawianej tu przesłanki konieczności należy wskazać na brak przeprowadzenia przez projektodawców analizy innych środków mogących służyć realizacji deklarowanego celu Projektu. W formularzu DSR poprzestano na stwierdzeniu, że: *„cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy, nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie"*. Stwierdzenia tego nie poparto jednak analizą porównawczą możliwych instrumentów ani oceną ich skuteczności oraz stopnia ingerencji w wolność działalności gospodarczej i prawa do własności oraz innych praw majątkowych. Tymczasem istnienie rozwiązań potencjalnie mniej dolegliwych albo nieingerujących w warunki wykonywania działalności gospodarczej i korzystania z praw majątkowych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych wymagało poddania ich analizie i wykazania, dlaczego nie pozwoliłyby one osiągnąć deklarowanego celu projektowanej regulacji w stopniu porównywalnym z rozwiązaniem przyjętym w Projekcie.

52. Na potrzeby niniejszej opinii można wskazać co najmniej kilka takich rozwiązań. Bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy nie sposób przesądzić, czy każde z nich zapewniłoby poziom bezpieczeństwa równoważny z Projektowanym Obowiązkiem. Stanowią one jednak racjonalne i potencjalnie mniej ingerujące środki, które powinny były zostać uwzględnione w analizie wymaganej na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców. Projektodawcy powinni byli w szczególności porównać ich skuteczność, zakres ingerencji w wolność działalności gospodarczej i prawa majątkowe oraz ciężary nakładane na poszczególne grupy przedsiębiorców.

53. W pierwszej kolejności można wskazać na możliwą interwencję regulacyjną skierowaną bezpośrednio do dostawców usług płatniczych i organizacji płatniczych.

Jak wskazano w pkt 48 powyżej, to podmioty sektora płatniczego decydują o wykorzystywaniu numeru telefonu jako identyfikatora odbiorcy płatności, tworzą i utrzymują jego powiązanie z rachunkiem płatniczym oraz odpowiadają za organizację i bezpieczeństwo oferowanych usług. Jeżeli celem projektowanej regulacji jest ograniczenie ryzyka wynikającego z nieaktualności takiego powiązania, należało co najmniej rozważyć ustanowienie po stronie tych podmiotów odpowiednich i egzekwowalnych obowiązków zarządzania tym ryzykiem. Obowiązki te mogłyby obejmować w szczególności okresową weryfikację aktualności powiązania, określenie terminu jego usunięcia lub zawieszenia oraz wdrożenie procedur reagowania na utratę aktualności numeru. Projekt nie przewiduje jednak komplementarnej zmiany Ustawy o Usługach Płatniczych ani nie wyjaśnia, dlaczego jego cel powinien być realizowany przede wszystkim przez nałożenie Projektowanego Obowiązku na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy nie uczestniczą w świadczeniu usług płatniczych.

54. Ograniczeniu analizowanego ryzyka i to bez konieczności interwencji ustawodawcy w dotychczasowy stan prawny mogłyby również służyć działania podejmowane przez dostawców usług płatniczych w ramach systemów zarządzania ryzykiem, w tym m.in. polegające na zmianie warunków świadczenia usług płatniczych realizowanych z wykorzystaniem numerów telefonu jako identyfikatorów płatności, względnie opracowanie właściwych procesów lub procedur zarządzania takim ryzykiem.

55. Potencjalną alternatywę dla Projektowanego Obowiązku stanowią ponadto mechanizmy punktowej weryfikacji statusu konkretnego numeru telefonu. Jak wskazano w pkt 17 powyżej, rozwiązania tego rodzaju są rozwijane m.in. w ramach inicjatyw GSMA Open Gateway i CAMARA. W odróżnieniu od modelu przyjętego w Projekcie mechanizm punktowy pozwalałby ograniczyć zapytanie do numerów rzeczywiście wykorzystywanych przez wnioskodawcę w ramach świadczonych usług płatniczych, a odpowiedź przedsiębiorcy telekomunikacyjnego – do informacji koniecznej do zweryfikowania aktualności konkretnego powiązania. Usługi takie mogłyby być nabywane przez podmioty sektora płatniczego na warunkach rynkowych bez konieczności ingerencji w dotychczasowy stan prawny.

56. Przedstawione w niniejszej opinii rozwiązania alternatywne nie mają charakteru katalogu zamkniętego, stanowią jednak przykłady racjonalnych i potencjalnie mniej ingerujących instrumentów mogących prowadzić do osiągnięcia celów projektowanej regulacji w sposób mniej dolegliwy, których skuteczność powinna zostać oceniona w ramach analiz o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców przed ustanowieniem projektowanego środka, który stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Brak takich analiz oznacza, że przesłanka konieczności ustanowienia Projektowanego Obowiązku w zaproponowanym kształcie nie została wykazana.

57. Wątpliwości budzi opisany w uzasadnieniu Projektu schemat działania przestępczego. Mianowicie na skutek wykorzystywania wcześniejszych powiązań numerów z numerami rachunków płatniczych (w tym IBAN) otwieranymi przy wykorzystaniu tzw. „słupów", nieświadomy tego wcześniejszego powiązania nowy posiadacz numeru telefonu z puli recyklingowej miałby nie otrzymać przeznaczonych dla niego środków,

które miałyby zasilać rachunki płatnicze otwarte przez przestępców. Projekt nie wyjaśnia jednak, dlaczego organizatorzy systemy płatności P2P mieliby wykonać płatność, kiedy ten sam numer telefonu odbiorcy przypisany jest do dwóch różnych osób.

58. W świetle powyższego należy wskazać, że przeprowadzona analiza w zakresie przesłanki konieczności prowadzi zatem do dwóch niezależnych wniosków.

59. Po pierwsze, z przyczyn przedstawionych w pkt 49-51 powyżej, Projektowany Obowiązek – co najmniej w zakresie, w jakim wymaga nieodpłatnego udostępniania zestawień oraz nie zapewnia zwrotu pełnych kosztów jego wdrożenia i wykonywania – nie stanowi środka koniecznego w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Projektodawcy nie wykazali bowiem, aby nieodpłatny lub nierynkowy charakter świadczenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych warunkował skuteczność projektowanego mechanizmu, podczas gdy zapewnienie tym przedsiębiorcom zwrotu pełnych kosztów przygotowania i wykonania Projektowanego Obowiązku stanowiłoby rozwiązanie mniej dolegliwe.

60. Po drugie, projektodawcy nie przeprowadzili analizy dostępnych rozwiązań alternatywnych ani nie wykazali, że deklarowanego celu Projektu nie można osiągnąć za pomocą środków równie skutecznych, lecz mniej dolegliwych dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Brak takich analiz nie daje podstaw do przyjęcia, że projektodawcy wykazali konieczność ustanowienia Projektowanego Obowiązku w zaproponowanym kształcie, w szczególności wobec możliwości wskazania racjonalnych instrumentów ingerujących w wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych w mniejszym stopniu.

61. Niezależnie od powyższego Projektowany Obowiązek nie spełnia również przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Jak wskazano w pkt 36–39 powyżej, projektodawcy nie określili ani skali problemu, którego rozwiązaniu Projekt miałby służyć, ani rozmiaru wynikających z regulacji korzyści ogólnospołecznych. Możliwe do zidentyfikowania bezpośrednie korzyści gospodarcze miałyby natomiast przypadać przede wszystkim podmiotom sektora płatniczego, podczas gdy ciężary wdrożenia i wykonywania Projektowanego Obowiązku ponosiliby przedsiębiorcy telekomunikacyjni, którzy nie uczestniczą w świadczeniu usług płatniczych ani nie uzyskują z tego tytułu przychodów. Projekt nie przewiduje przy tym mechanizmu rekompensaty kosztów przygotowania do realizacji Projektowanego Obowiązku ani kosztów sporządzania i przekazywania zestawień udostępnianych nieodpłatnie. Prowadzi zatem do jednostronnego rozłożenia bezpośrednich korzyści i ciężarów regulacji pomiędzy dwa odrębne sektory gospodarki.

62. Ponadto, jak wskazano w pkt 15–18 powyżej, wprowadzenie Projektowanego Obowiązku może ograniczyć zapotrzebowanie na odpłatne usługi weryfikacyjne rozwijane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a tym samym możliwość ich komercyjnego oferowania. Okoliczność ta pogłębia nierównowagę pomiędzy korzyściami przypadającymi podmiotom sektora płatniczego a ograniczeniami nakładanymi na sektor telekomunikacyjny. Skutkiem projektowanego rozwiązania byłoby bowiem przymusowe i zasadniczo nieodpłatne wykorzystanie zasobów

przedsiębiorców jednego sektora w celu ograniczenia ryzyka i kosztów działalności prowadzonej przez podmioty innego sektora, bez zapewnienia odpowiedniej rekompensaty i bez wykazania, że korzyści ogólnospołeczne usprawiedliwiają takie rozłożenie ciężarów. Projektowany Obowiązek nie spełnia zatem przesłanki proporcjonalności *sensu stricto* również z tego powodu.

63. Niezależnie od powyższego, na ocenę proporcjonalności projektowanej ingerencji wpływa również nieprecyzyjne określenie zakresu i celu wykorzystania informacji przekazywanych podmiotom sektora płatniczego. Zgodnie z projektowanym art. 396a ust. 4 PKE zestawienia mają być wykorzystywane *„w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego"*. Zestawienie, o którym mowa w projektowanym art. 396a ust. 1 PKE, ma jednak obejmować wyłącznie numery telefonu zwolnione przez dotychczasowych abonentów i mogące zostać ponownie przydzielone. Informacja taka może pozwalać na zidentyfikowanie nieaktualnego powiązania oraz stanowić podstawę do jego usunięcia, nie jest natomiast wystarczająca do dokonania jego „aktualizacji", rozumianej jako zastąpienie dotychczasowego powiązania nowym.

64. Posłużenie się w projektowanym art. 396a ust. 4 PKE sformułowaniem *„usunięcia albo aktualizacji"* może w konsekwencji prowadzić do rozszerzającej wykładni treści Projektowanego Obowiązku. Wobec takiej treści projektowanej regulacji nie można wykluczyć podejmowania przez podmioty sektora płatniczego prób wywodzenia z tego przepisu uprawnienia do żądania dalszych kategorii danych, które miałyby być niezbędne do dokonania aktualizacji powiązania. Dane te mogłyby, zależnie od ich rodzaju, stanowić tajemnicę przedsiębiorstwa przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub podlegać tajemnicy komunikacji elektronicznej. Projektowana regulacja nie ustanawia przy tym żadnych mechanizmów zabezpieczających dane przekazywane podmiotom sektora płatniczego w wykonaniu Projektowanego Obowiązku.

65. Podsumowując, nawet przy założeniu, że ochrona bezpieczeństwa obrotu płatniczego stanowi konstytucyjnie legitymowany cel projektowanej regulacji, a przekazywanie informacji o zwolnionych numerach może być środkiem przydatnym do jego realizacji, **Projektowany Obowiązek w kształcie przyjętym w Projekcie nie spełnia wymogów proporcjonalności**. Projektodawcy nie wykazali, że osiągnięcie deklarowanego celu wymaga nieodpłatnego wykonywania tego obowiązku, podczas gdy zapewnienie przedsiębiorcom telekomunikacyjnym wynagrodzenia z tytułu wykonania Projektowanego Obowiązku stanowiłoby rozwiązanie mniej dolegliwe.

66. Projektodawcy nie wykazali również, aby ustanowienie Projektowanego Obowiązku było konieczne do osiągnięcia deklarowanego celu projektowanej regulacji. Nie przeanalizowano dostępnych rozwiązań alternatywnych ani nie oceniono, czy cel projektowanej regulacji mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków równie skutecznych, lecz mniej ingerujących w wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

67. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że **Projektowany Obowiązek stanowi nadmierne i istotnie nieproporcjonalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej, a projektowana regulacja – w zakresie, w jakim ustanawia ten**

obowiązek – w naszej ocenie byłaby niezgodna z art. 31 ust. 3 w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP.

VI.1.5 PROJEKT NIE SPEŁNIA WYMOGÓW LEGISLACYJNYCH AKTU NORMATYWNEGO WPROWADZAJĄCEGO OGRANICZENIA WYKONYWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

68. Jak wynika z formularza DSR projektodawcy założyli, że Projekt nie podlega wymogom przewidzianym dla projektów ustaw określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Stanowisko to uzasadniono w następujący sposób: *„Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, lecz nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych odrębny obowiązek sektorowy o charakterze regulacyjnym. W konsekwencji nie zachodzi obowiązek przedstawienia wyników analiz"*[16]. W naszej ocenie stanowisko to nie jest prawidłowe.

69. Jak szczegółowo przedstawiono w rozdziale VI.1.1 powyżej, Projektowany Obowiązek ingeruje bezpośrednio w sposób wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Nakłada na nich obowiązek powtarzalnego świadczenia na rzecz ustawowo określonego kręgu podmiotów, angażującego ich zasoby techniczne, organizacyjne i finansowe, a jednocześnie określa przedmiot, termin oraz ekonomiczne warunki realizacji tego świadczenia. Projektowany Obowiązek wyznacza zatem prawne warunki wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Okoliczność, że w ocenie projektodawców ma on charakter obowiązku sektorowego i regulacyjnego nie wyłącza zastosowania przepisów Prawa przedsiębiorców. Przeciwnie, wskazany przez samych projektodawców regulacyjny charakter tego obowiązku potwierdza, że Projekt ingeruje w warunki wykonywania działalności gospodarczej.

70. W konsekwencji do Projektu znajduje zastosowanie art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym uzasadnienie projektu ustawy określającej zasady wykonywania działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 Prawa przedsiębiorców, a jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne przedsiębiorców – również wymogom wynikającym z art. 68b ust. 3 tej ustawy. Poselski charakter Projektu nie wyłącza obowiązku przeprowadzenia i przedstawienia wymaganych analiz. Zgodnie z art. 71 Prawa przedsiębiorców jedyne odstępstwo od tego obowiązku dotyczy wyłącznie tzw. inicjatywy obywatelskiej, przewidzianej w art. 118 ust. 2 Konstytucji.

71. Zgodnie z art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców opracowanie projektu powinno zostać poprzedzone analizą możliwości osiągnięcia jego celu za pomocą innych środków oraz oceną przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, obejmującą w szczególności wpływ regulacji na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Wyniki tych analiz podlegają zamieszczeniu w uzasadnieniu albo w stanowiącej jego część ocenie skutków regulacji – co ma zastosowanie do projektów poselskich. Wymogi te nie mają charakteru wyłącznie formalnego. W doktrynie

[16] *Formularz DSR pkt 9, s. 3.*

wskazuje się, że obowiązek analizy rozwiązań alternatywnych jest przejawem realizacji zasady *„minimalnej interwencji legislacyjnej w wolność gospodarczą"* oraz wymaga rozważenia, czy założonego celu nie można osiągnąć bez ingerencji prawnej, zgodnie z założeniem, że interwencja ustawodawcy powinna stanowić ostateczność[17]. Mając na względzie fakt, że ustawodawca wiąże wskazany obowiązek z dyrektywą wynikającą z art. 22 Konstytucji RP, kryterium oceny dopuszczalności zastosowania określonych rozwiązań, powinien być wynikający z tego przepisu wymóg uzasadnienia ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej ważnym interesem publicznym[18].

72. Z powyższymi obowiązkami pozostaje związany art. 67 Prawa przedsiębiorców, nakazujący kierowanie się przy opracowywaniu projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej zasadami proporcjonalności, adekwatności i równoważenia obowiązków administracyjnych. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: *„Treść wszystkich trzech wskazanych dyrektyw można sprowadzić do konieczności unikania przez ustawodawcę nakładania na przedsiębiorców nowych obowiązków administracyjnych, w tym obowiązków o charakterze informacyjnym i zastrzeżenia, że mogą być one wprowadzane tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim są niezbędne dla osiągnięcia określonych celów"*[19]. Ustawowy standard opracowywania projektów ingerujących w zasady wykonywania działalności gospodarczej pozostaje zatem bezpośrednio związany z konstytucyjnym testem proporcjonalności omówionym w rozdziale VI.1.3 powyżej.

73. W naszej ocenie Uzasadnienie Projektu i dołączony do niego formularz DSR nie spełniają tych wymogów. Jak wskazano w pkt 51–55 powyżej, projektodawcy nie przeprowadzili analizy rozwiązań alternatywnych, poprzestając na deklaracji, że celu Projektu nie można osiągnąć za pomocą innych środków. Nie przedstawili również rzetelnej oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji. Nie oszacowano ani kosztów wdrożenia i wykonywania Projektowanego Obowiązku, ani wartości spodziewanych korzyści, liczby podmiotów uprawnionych do składania wniosków czy przewidywanej liczby takich wniosków. DSR nie zawiera zatem wyników analiz wymaganych przez art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, które powinny zostać przedstawione zgodnie z art. 66 ust. 2 tej ustawy i art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu.

74. Należy również zauważyć, iż deklarowane przez projektodawców skutki regulacji pozostają wewnętrznie niespójne w zakresie oceny wpływu Projektu na sektor MŚP. W rubryce formularza DSR dotyczącej wpływu Projektu na powstanie obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, udzielono odpowiedzi przeczącej, wskazując jednocześnie, że: *„Obowiązek dotyczy wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych przydzielających numery telefonu. Zmiany obejmą dużych przedsiębiorców, jednak mogą mieć pośredni wpływ na sektor*

---

[17] G. Lubeńczuk [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019, komentarz do art. 66, Nb 2, Legalis.

[18] Uzasadnienie projektu ustawy - Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 62.

[19] G. Lubeńczuk [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019, komentarz do art. 67, Nb 2, Legalis.

MŚP"[20]. Projekt nie przewiduje jednak wyłączenia mikroprzedsiębiorców, małych ani średnich przedsiębiorców z zakresu Projektowanego Obowiązku. W odniesieniu do każdego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przydzielającego numery telefonu wpływ normatywny Projektu będzie więc bezpośredni, niezależnie od jego wielkości. Ustalenie, ilu przedsiębiorców z sektora MŚP należy do tej grupy oraz jakie koszty dostosowania i wykonywania obowiązku będą oni ponosili, wymagało przeprowadzenia analizy, której w DSR nie przedstawiono.

75. Zgodnie z art. 68 Prawa przedsiębiorców w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, przy opracowaniu projektu aktu normatywnego dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnia brak możliwości zastosowania takich ograniczeń. Wymogu wynikającego z tego przepisu w naszej ocenie nie spełnia samo wskazanie w DSR, że ograniczeniu obciążeń MŚP mają służyć wykonywanie obowiązku wyłącznie na wniosek, nieodpłatne udostępnianie zestawienia nie częściej niż raz w miesiącu oraz ograniczenie zakresu przekazywanych danych. Rozwiązania te odnoszą się jednakowo do wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych i nie zostały dostosowane do sytuacji mikroprzedsiębiorców, małych ani średnich przedsiębiorców. Nie wykazano również, w jakim stopniu rzeczywiście ograniczą one obciążenia tej grupy. Nieodpłatność świadczenia nie zmniejsza przy tym obciążeń przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, lecz pozbawia go możliwości odzyskania kosztów jego wykonania. Uzasadnienie Projektu nie przedstawia zatem ani dostatecznej oceny wpływu regulacji na sektor MŚP, ani podstaw pozwalających uznać, że obowiązki tej grupy zostały proporcjonalnie ograniczone, ani wreszcie uzasadnienia braku możliwości zastosowania dalej idących ograniczeń.

76. Odrębne zastrzeżenia dotyczą również terminu wejścia w życie projektowanej ustawy i wynikającego z niej obowiązku przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 3 projektowanej ustawy, przewiduje on trzymiesięczne *vacatio legis*, podczas gdy art. 68b ust. 1 Prawa przedsiębiorców wymaga, aby przepisy zwiększające obciążenia regulacyjne przedsiębiorców wchodziły w życie nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia. Projektowany Obowiązek niewątpliwie stanowi nowe obciążenie regulacyjne, ponieważ wymaga od przedsiębiorców telekomunikacyjnych wdrożenia oraz utrzymywania nowych procesów technicznych i organizacyjnych, a następnie powtarzalnego wykonywania świadczeń na rzecz podmiotów sektora płatniczego. Również w taki sam sposób zostało ono zakwalifikowane przez autorów Projektu, którzy w DSR wskazali, że: *„nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych odrębny obowiązek sektorowy o charakterze regulacyjnym"*[21]. Zgodnie z art. 68b ust. 2 Prawa przedsiębiorców odstąpienie od sześciomiesięcznego terminu jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny albo wynika to z konieczności implementacji lub wykonania prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 68b ust. 3 Prawa przedsiębiorców przyczyny odstąpienia powinny

[20] *Formularz DSR pkt 10, s. 4.*
[21] *Formularz DSR pkt 9, s. 3.*

zostać przedstawione w uzasadnieniu projektowanego aktu normatywnego. Takiego uzasadnienia nie zawarto w uzasadnieniu Projektu. Uzasadnienie Projektu nie spełnia zatem wymogu określonego w art. 68b ust. 3 Prawa przedsiębiorców, a przewidziany w Projekcie termin wejścia w życie pozostaje niezgodny z zasadą wynikającą z art. 68b ust. 1 tej ustawy.

77. Podsumowując, Projekt powinien zostać zakwalifikowany jako projekt ustawy określającej zasady wykonywania działalności gospodarczej i zwiększającej obciążenia regulacyjne przedsiębiorców. Jego uzasadnienie powinno zatem zawierać wyniki analiz określonych w art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, ocenę wpływu regulacji na sektor MŚP oraz uzasadnienie ewentualnego odstąpienia od sześciomiesięcznego vacatio legis. W obecnym kształcie wymogów tych nie spełniono. **Uzasadnienie Projektu nie odpowiada tym samym art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu w związku z art. 66 ust. 2, art. 68 i art. 68b ust. 3 Prawa przedsiębiorców, natomiast przewidziany termin wejścia w życie jest niezgodny z art. 68b ust. 1 tej ustawy.**

78. Przedstawione w niniejszym rozdziale braki uzasadnienia Projektu mogą uzasadniać zwrot Projektu wnioskodawcom na zasadzie art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu.

VI.2. ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z PRAWEM UNIJNYM

79. Projektowana zmiana ustawy PKE i sama ustawa PKE dotyczy materii regulowanych przez akty prawa Unii Europejskiej. Najistotniejszym dla oceny skutków Projektu jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej. Dyrektywa EKŁE określa zharmonizowane ramy prawne regulujące m.in. sieci łączności elektronicznej i usługi łączności elektronicznej, wprowadzając przy tym przepisy dotyczące ochrony użytkowników końcowych, które znajdują zastosowanie w prawie krajowym na zasadzie pełnej harmonizacji.

VI.2.1 OCENA ZGODNOŚCI PROJEKTOWANEGO OBOWIĄZKU Z PRZEPISAMI O OGÓLNYM ZEZWOLENIU

80. Projekt dotyczy przedsiębiorców telekomunikacyjnych wykonujących działalność objętą tym reżimem oraz nakłada na nich nowy obowiązek polegający na cyklicznym sporządzaniu i przekazywaniu zestawień numerów telefonu na rzecz dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczych. Taki zakres podmiotowy i przedmiotowy Projektu uzasadnia przywołanie dyrektywy EKŁE i odniesienie jej wymogów do oceny prawidłowości założeń Projektu. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni świadczą bowiem regulowane Dyrektywą EKŁE usługi łączności elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 4) EKŁE.

81. Przepisy dyrektywy EKŁE ustanawiają instytucję „ogólnego zezwolenia" (Rozdział II EKŁE), czyli ramy prawne określone przez państwo członkowskie zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług łączności elektronicznej oraz określające szczególne obowiązki sektorowe, jakie mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich lub poszczególnych rodzajów sieci i usług łączności elektronicznej, zgodnie z niniejszą dyrektywą (art. 2 pkt 22 EKŁE). W praktyce polega ono na dopuszczeniu wykonywania działalności w zakresie dostarczania sieci lub świadczenia usług

komunikacji elektronicznej bez konieczności uzyskiwania indywidualnej decyzji administracyjnej. Przedsiębiorca uzyskuje prawo do prowadzenia działalności bezpośrednio z mocy prawa, pod warunkiem spełniania obowiązków przewidzianych w przepisach sektorowych, przy czym korzystanie z częstotliwości radiowych lub numeracji może wymagać uzyskania odrębnych indywidualnych uprawnień.

82. W naszej ocenie istnieją istotne podstawy do uznania, że Projektowany Obowiązek, ze względu na jego adresatów, przedmiot oraz bezpośredni związek z gospodarowaniem numerami przydzielanymi abonentom, ingeruje w warunki wykonywania działalności objętej ogólnym zezwoleniem lub w warunki korzystania z zasobów numeracyjnych. Zgodnie z art. 15 lit. d EKŁE jednym z praw wynikających z ogólnego zezwolenia jest prawo przedsiębiorcy do rozpatrzenia jego wniosku o przyznanie niezbędnych praw użytkowania zasobów numeracyjnych zgodnie z art. 94 EKŁE. Z kolei załącznik i do EKŁE, w lit. E pkt 4, wskazuje, że na podmiot korzystający z ogólnego zezwolenia może zostać nałożony obowiązek udostępniania informacji z publicznego spisu użytkowników końcowych dla celów określonych w art. 112. Zgodnie z art. 112 ust. 1 EKŁE, Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie podmioty świadczące usługi łączności interpersonalnej wykorzystujące numery, które przydzielają numery z planu numeracji, spełniały wszystkie racjonalne wnioski o udostępnienie do celów świadczenia publicznie dostępnych usług biura numerów i spisów abonentów ważnych informacji w uzgodnionym formacie i na uczciwych, obiektywnych, odzwierciedlających koszty i niedyskryminacyjnych warunkach.

83. Taką kwalifikację Projektowanego Obowiązku wspiera sam Projekt. Projektowany Obowiązek został bowiem umiejscowiony w nowym art. 396a ust. 1 PKE, podczas gdy obowiązek udostępniania spisów abonentów i udzielania informacji o numerach wynika z obowiązujących przepisów art. 395 i 396 PKE. Co więcej, projektodawca nie tylko dostrzega funkcjonalne podobieństwo obu instytucji prawa, ale też wprost wskazuje w DSR że: *„Projekt* [...] *nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych odrębny obowiązek sektorowy o charakterze regulacyjnym*". Warto również podkreślić, że projektodawca zamierza zmienić przepisy ustawy PKE, a nie ustawy o usługach płatniczych, co dodatkowo potwierdza, że sam widzi raczej potrzebę ingerencji w zasady wykonywania ogólnego zezwolenia, jedynie w konsekwencji przyznając określone uprawnienia dostawcom usług płatniczych lub organizacji płatniczej.

84. Zasady wykonywania działalności na zasadach ogólnego zezwolenia są bardzo precyzyjnie określone w przepisach dyrektywy EKŁE. Chronią one swobodę wykonywania działalności, ściśle określając przesłanki jej ograniczenia, a ponadto dokładnie określają obowiązki, jakie mogą zostać nałożone na podmiot z takiego ogólnego zezwolenia korzystający.

85. Po pierwsze, zgodnie z art. 12 ust. 1 EKŁE: *„Państwa członkowskie zapewniają swobodę dostarczania sieci łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej na warunkach określonych w niniejszej dyrektywie. W tym celu państwa członkowskie nie będą utrudniać przedsiębiorstwu dostarczania sieci łączności elektronicznej ani świadczenia usług łączności elektronicznej, chyba że jest to niezbędne z przyczyn określonych w art. 52 ust. 1 TFUE. Każde takie ograniczenie swobody dostarczania sieci*

łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej należycie uzasadnia się, a ograniczenie to zgłasza się do Komisji.". Art. 52 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „TFUE", odnosi się do przesłanek szczególnego traktowania cudzoziemców, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

86. Istnieją zatem podstawy do rozważenia, czy ze względu na skalę, powtarzalność oraz zasadniczo nieodpłatny charakter świadczenia obowiązek ten stanowi ograniczenie swobody dostarczania sieci lub świadczenia usług łączności elektronicznej w rozumieniu art. 12 ust. 1 EKŁE. Projekt zobowiązuje przedsiębiorcę telekomunikacyjnego m.in. do identyfikowania numerów spełniających kryteria określone w projektowanym art. 396a ust. 1 PKE, wyodrębniania ich z systemów operacyjnych, obsługi i weryfikacji wniosków oraz przygotowywania i przekazania zestawień. Obowiązek ten ma charakter powtarzalny i organizacyjnie trwały, a jego wykonanie wymaga wykorzystania zasobów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, w tym potencjalnie nowych systemów, stworzonych wyłącznie do tego celu, personelu, procedur i infrastruktury bezpieczeństwa. Co istotne, z tytułu wykonywania takiego obowiązku, przedsiębiorcy nie przysługiwałaby żadna rekompensata finansowa. Obowiązek taki może zatem zostać uznany za dolegliwy (aktualne są w tym zakresie rozważania zawarte w pkt 15-16 niniejszej opinii). Powyższe okoliczności stanowią podstawy do stwierdzenia, że nałożenie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych Projektowanego Obowiązku może doprowadzić do ograniczenia swobody wykonywania ogólnego zezwolenia na świadczenie usług łączności elektronicznej[22].

87. Z przywołanego przepisu art. 12 ust. 1 EKŁE wynika ponadto, że przedsiębiorca telekomunikacyjny powinien wykonywać ogólne zezwolenie na dostarczanie sieci łączności elektronicznej lub świadczenie usług łączności elektronicznej w warunkach swobody, która może zostać **ograniczona wyłącznie z uwagi na ściśle określone przyczyny** wskazane w art. 52 ust. 1 TFUE. Jeżeli Projektowany Obowiązek zostanie zakwalifikowany jako ograniczenie swobody, o której mowa w art. 12 ust. 1 EKŁE, wskazany przez projektodawców cel nie odpowiada wprost żadnej z przesłanek określonych w art. 52 ust. 1 TFUE. W szczególności ogólne (por. również pkt 31 i n.) odwołanie się do bezpieczeństwa obrotu płatniczego lub ważnego interesu publicznego nie jest samo przez się równoznaczne z wykazaniem przesłanki porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu tego przepisu.

88. Z powyższych względów, przy kwalifikacji Projektowanego Obowiązku jako środka ograniczającego swobodę dostarczania sieci lub świadczenia usług łączności elektronicznej w rozumieniu art. 12 ust. 1 EKŁE, ograniczenie to powinno zostać należycie uzasadnione i zgłoszone Komisji Europejskiej. Uzasadnienie Projektu nie wskazuje jednak na zamiar dokonania takiego zgłoszenia (str. 5 uzasadnienia Projektu).

---

[22] *Por. również inny przykład ograniczania ogólnego zezwolenia w S.Dudzik: "Wpływ unijnego prawa łączności elektronicznej na opodatkowanie podatkiem od nieruchomości", Przegląd Prawa Publicznego 1/2023, s. 85 i 86.*

89. Przy kwalifikacji Projektowanego Obowiązku jako warunku ogólnego zezwolenia albo prawa użytkowania zasobów numeracyjnych, brak odpowiadającej mu podstawy w załączniku i do EKŁE przemawia za uznaniem, że obowiązek ten wykracza poza dopuszczalny katalog warunków określony w art. 13 ust. 1 EKŁE. W szczególności Projektowanego Obowiązku nie można utożsamiać z przewidzianym w części E pkt 4 załącznika i obowiązkiem udostępniania informacji z publicznego spisu użytkowników końcowych do celów określonych w art. 112 EKŁE. Wątpliwości budzi też dopuszczalność wprowadzenia dodatkowego, funkcjonalnie podobnego obowiązku informacyjnego. Niezależnie od tego Projektowany Obowiązek budzi zastrzeżenia z punktu widzenia wymogu proporcjonalności warunków, o którym mowa w art. 13 ust. 1 EKŁE (por. pkt 41 i n.).

90. Pomocnicze znaczenie może mieć również motyw 59 EKŁE, który podkreśla potrzebę ograniczania nakładanych na dostawców sieci i usług obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych do obowiązków proporcjonalnych, obiektywnie uzasadnionych i ściśle niezbędnych. Chociaż motyw ten odnosi się przede wszystkim do obowiązków informacyjnych wykonywanych wobec właściwych organów, wyrażona w nim dyrektywa ograniczania zbędnych obciążeń regulacyjnych wzmacnia zastrzeżenia dotyczące niezbędności i proporcjonalności Projektowanego Obowiązku.

91. W analizowanym przypadku Projektodawca nie wykazał, że zbiorcze przekazywanie wszystkich numerów, które mogą zostać ponownie przydzielone innym abonentom, jest środkiem ściśle niezbędnym. Nie przeprowadzono analizy alternatyw, takich jak punktowa weryfikacja numeru, uzyskiwanie danych na zasadach komercyjnych poprzez już istniejące interfejsy lub wprowadzenie mechanizmów potwierdzania numerów przez użytkownika usługi płatniczej. Niezależnie od tego niezbędność Projektowanego Obowiązku wydaje się wątpliwa, mając na uwadze przede wszystkim obiektywną możliwość pozyskania danych objętych art. 396a ust. 1 w drodze usług komercyjnych.

92. Dalej, w myśl art. 12 ust. 2 EKŁE: „[...] *świadczenie usług łączności elektronicznej innych niż usług łączności interpersonalnej niewykorzystujących numerów może jedynie podlegać ogólnemu zezwoleniu, bez uszczerbku dla szczegółowych obowiązków, o których mowa w art. 13 ust. 2, lub praw, o których mowa w art. 46 i 94*". Jeżeli Projektowany Obowiązek zostanie zakwalifikowany jako szczególny warunek wykonywania działalności objętej ogólnym zezwoleniem, lub wprost - sektorowy obowiązek regulacyjny, powstaje dodatkowa wątpliwość co do jego zgodności z art. 12 ust. 2 w związku z art. 13 EKŁE. Obowiązek ten nie odpowiada bowiem obowiązkom szczególnym wskazanym w art. 13 ust. 2 ani prawom użytkowania, o których mowa w art. 46 i 94 EKŁE.

93. Przepisy EKŁE wprowadzają dalsze ograniczenia dotyczące limitowania uprawnień wynikających z ogólnych zezwoleń. Zgodnie z art. 18 EKŁE państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, aby prawa, warunki oraz procedury dotyczące ogólnych zezwoleń mogły być zmieniane jedynie w obiektywnie uzasadnionych przypadkach oraz w sposób proporcjonalny. Co istotne, z wyjątkiem przypadków, w których proponowane zmiany są niewielkie i zostały uzgodnione z posiadaczem praw lub

ogólnego zezwolenia, zamiar wprowadzenia takich zmian ogłasza się w odpowiedni sposób. Zainteresowanym stronom, w tym użytkownikom i konsumentom, przyznaje się wystarczająco dużo czasu na wypowiedzenie się w kwestii proponowanych zmian. Okres ten nie może być krótszy niż cztery tygodnie, z wyjątkiem okoliczności nadzwyczajnych.

94. Przy kwalifikacji Projektowanego Obowiązku jako stanowiącego zmianę praw, warunków lub procedur dotyczących ogólnego zezwolenia albo praw użytkowania zasobów numeracyjnych, zastosowanie znajduje również art. 18 EKŁE. Przepis ten wymaga, aby zmiana była obiektywnie uzasadniona i proporcjonalna, a zamiar jej wprowadzenia został odpowiednio ogłoszony i poddany konsultacjom trwającym co do zasady co najmniej cztery tygodnie. Projekt został skierowany do konsultacji społecznych od 29 czerwca do 29 lipca 2026 r., co odpowiada minimalnemu wymiarowi czasowemu wynikającemu z art. 18 ust. 2 EKŁE. Odrębnej oceny wymaga natomiast, czy sposób przeprowadzenia konsultacji zapewnił wszystkim zainteresowanym stronom rzeczywistą możliwość wypowiedzenia się oraz czy wyniki konsultacji zostaną należycie rozważone w dalszym toku prac legislacyjnych. Niezależnie od wymagań proceduralnych, uzasadnienie Projektu nie wykazuje w sposób dostateczny obiektywnego uzasadnienia i proporcjonalności Projektowanego Obowiązku.

95. Reasumując, **obciążenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązkiem nieodpłatnego sporządzania i przekazywania zestawień numerów telefonów innym podmiotom, w tym przypadku dostawcom usług płatniczych lub organizacjom płatniczym, w celach służących w znacznej mierze ich komercyjnym potrzebom, może zostać uznane za ograniczające swobodę wykonywania ogólnego zezwolenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego.**

VI.2.2 WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE ZGODNOŚCI PROJEKTOWANEGO OBOWIĄZKU Z ZASADĄ HARMONIZACJI PRAW UŻYTKOWNIKÓW KOŃCOWYCH.

96. Należy ocenić zgodność Projekt z Dyrektywą EKŁE, która w odniesieniu do przepisów dotyczących ochrony użytkowników końcowych zakłada zasadę pełnej harmonizacji, wyrażoną w art. 101 ust. 1: *„Państwa członkowskie nie utrzymują w swoim prawie krajowym ani do niego nie wprowadzają przepisów dotyczących ochrony użytkowników końcowych, odbiegających od art. 102-115, w tym bardziej lub mniej rygorystycznych przepisów w celu zapewnienia różnego poziomu ochrony, chyba że przepisy niniejszego tytułu stanowią inaczej.”*. W przypadku wejścia w życie przepisów Projektu zasady wynikające z tytułu III „Prawa użytkowników końcowych" zostaną zmienione lub uzupełnione w przepisach prawa krajowego, w konsekwencji czego implementacja dyrektywy EKŁE mogłaby okazać się nieprawidłowa.

97. Przywołany już art. 112 ust. 1 EKŁE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że podmioty świadczące usługi łączności interpersonalnej przekazywać będą dane do celów publicznie dostępnych usług biura numerów i spisów abonentów, w odpowiedzi na racjonalne wnioski i na uczciwych, obiektywnych, odzwierciedlających koszty i niedyskryminacyjnych warunkach. Może budzić wątpliwości dopuszczalność nałożenia na przedsiębiorców telekomunikacyjnych

Projektowanego Obowiązku. Państwa członkowskie nie są bowiem uprawnione do rozszerzającej regulacji w odniesieniu do przepisów dyrektywy EKŁE ustanawiających ochronę użytkowników końcowych, a do takich przepisów należy regulacja dotycząca przekazywania danych do biura numerów i spisów abonentów. Uprawniony może być wniosek, że skoro w przepisach dyrektywy EKŁE dane obejmujące numery telefonów mogą być agregowane wyłącznie do celów publicznie dostępnych usług biura numerów i spisów abonentów, to nie powinny być przygotowywane i wykorzystywane w innych celach, w szczególności w celach komercyjnych jednej grupy przedsiębiorców.

98. Ponadto, Projektowany Obowiązek zakłada przekazywanie danych o uwolnionych numerach abonentów całkowicie nieodpłatnie. Tymczasem, ww. przepis art. 112 ust. 1 EKŁE upoważnia podmiot udostępniający takie informacje do odzyskania poniesionych w związku z tym kosztów. Brak uzasadnienia, aby przyjąć, że funkcjonalnie zbliżony Projektowany Obowiązek miałby być realizowany przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych bez żadnego wynagrodzenia.

99. Wątpliwości co do zgodności Projektu z przepisami Tytułu III „Prawa użytkowników końcowych" budzi to, że Projektowany Obowiązek zmierza do określenia zasad postępowania dostawcy usług telekomunikacyjnego po rozwiązaniu umowy z użytkownikiem końcowym. Tymczasem, Dyrektywa EKŁE co do zasady nie zawiera w Tytule III przepisów, które dotyczyłyby działań podejmowanych po rozwiązaniu umowy z użytkownikiem końcowym. Wyjątek w tym zakresie stanowi przepis art. 106 ust. 3 EKŁE, zgodnie z którym *„w przypadku gdy użytkownik końcowy rozwiązuje umowę, państwa członkowskie zapewniają, aby użytkownik końcowy mógł zachować prawo do przeniesienia numeru z krajowego planu numeracji do innego dostawcy przez minimalnie jeden miesiąc od daty rozwiązania umowy, chyba że użytkownik końcowy zrzeknie się tego prawa"*. Kierując się wytyczną harmonizacji zupełnej można rozważać, czy wprowadzenie innych obowiązków dostawcy usług, które miałby realizować już po rozwiązaniu umowy z użytkownikiem końcowym, byłoby zgodne z intencją prawodawcy unijnego.

100. Podsumowując, Projektowany Obowiązek wykazuje funkcjonalny związek z materią uregulowaną w art. 106 i 112 EKŁE, ponieważ dotyczy numerów przydzielanych użytkownikom końcowym, działań podejmowanych po rozwiązaniu umowy oraz obowiązku przekazywania informacji obejmujących numery. **Istnieją istotne wątpliwości dotyczące dopuszczalności ustanowienia w prawie krajowym nowego, zasadniczo nieodpłatnego obowiązku odnoszącego się do numerów użytkowników końcowych, który nie został przewidziany w modelu regulacyjnym ustanowionym w Dyrektywie EKŁE.**

VI.2.3 Wpływ Projektowanego Obowiązku na realizację celów dyrektywy EKŁE

101. Jak wskazano w niniejszej opinii, Projekt prowadzi do obciążenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych kosztami stworzenia i utrzymywania procesu, z którego zasadniczą korzyść odnoszą dostawcy usług płatniczych oraz organizacje płatnicze. Nie można wykluczyć, że ponoszone przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych koszty wdrożenia i wykonywania Projektowanego Obowiązku mogą pośrednio wpłynąć na ekonomiczne warunki świadczenia usług użytkownikom końcowym. Wpływ ten nie

musi przybrać postaci bezpośredniego podwyższenia cen, lecz może polegać także na ograniczeniu możliwości oferowania klientom korzystniejszych warunków świadczenia usług. Brak oszacowania kosztów Projektowanego Obowiązku nie pozwala przy tym określić prawdopodobieństwa ani skali takiego oddziaływania.

102. Taki potencjalny skutek powinien zostać uwzględniony przy ocenie zgodności Projektu z celami dyrektywy EKŁE, wśród których jest *„zapewnienie świadczenia w całej Unii publicznie dostępnych, przystępnych cenowo usług dobrej jakości"* (art. 1 ust. 2 lit b EKŁE), czy *„wspieranie interesów obywateli Unii poprzez zapewnianie łączności i powszechnej dostępności i korzystania z sieci o bardzo wysokiej przepustowości, w tym sieci stacjonarnych, ruchomych i bezprzewodowych, oraz usług łączności elektronicznej; poprzez umożliwienie czerpania maksymalnych korzyści pod względem możliwości wyboru, ceny i jakości w oparciu o wydajną konkurencję; poprzez dbanie o bezpieczeństwo sieci i usług; poprzez zapewnianie wysokiego i powszechnego poziomu ochrony użytkowników końcowych dzięki niezbędnym przepisom sektorowym oraz poprzez zaspokajanie potrzeb - takich jak przystępne ceny - konkretnych grup społecznych, w szczególności użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami, użytkowników końcowych będących osobami starszymi i użytkowników końcowych o szczególnych potrzebach społecznych, a także zapewnianie wyboru i równoważnego dostępu dla użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami."* (art. 3 ust. 2 lit. d).

103. Należy podkreślić użycie przez prawodawcę unijnego pojęcia „maksymalnych korzyści pod względem [...] ceny". Jak wskazano powyżej (pkt 73) jednym z istotnych mankamentów Projektu jest brak dostatecznego uzasadnienia, w tym analizy skutków wprowadzenia Projektowanego Obowiązku. Brak takiej analizy nie pozwala również ocenić, czy może on stanowić przeszkodę dla realizacji ww. celu.

104. Projektowany Obowiązek jest przez projektodawców określany jako *„odrębny obowiązek sektorowy o charakterze regulacyjnym"*. Przy takiej jego kwalifikacji powstają dalsze wątpliwości co do zgodności Projektu z tymi przepisami dyrektywy EKŁE, które wprowadzają obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie przewidywalności regulacyjnej. Obowiązek taki został wyraźnie nałożony w art. 3 ust. 4 lit. a), gdzie wskazano, że *„w dążeniu do osiągnięcia założeń polityki, o których mowa w ust. 2, i określonych w niniejszym ustępie, krajowe organy regulacyjne i inne właściwe organy między innymi promują przewidywalność regulacyjną poprzez zapewnienie spójnego podejścia regulacyjnego w kolejnych okresach przeglądu oraz poprzez współpracę ze sobą nawzajem, z BEREC, z RSPG oraz z Komisją"*. Konieczność zachowania przewidywalności regulacyjnej podkreślana jest również w motywach dyrektywy EKŁE por. motywy 28 i 56 - tu w kontekście używania zasobów numeracyjnych, czy 177.

105. Określenie Projektowanego Obowiązku jako sektorowego obowiązku regulacyjnego nie oznacza samo przez się, że jego ustanowienie wymaga przeprowadzenia analizy rynku właściwej dla regulacji *ex ante*. Brak odpowiedniej analizy skutków Projektu, jego wpływu na rynek oraz dostępnych rozwiązań alternatywnych pozostaje

jednak istotny dla oceny jego obiektywnego uzasadnienia, niezbędności i proporcjonalności.

******

Kraków, dnia 29 lipca 2026 roku.

Sławomir Dudzik	Marcin Koper	Piotr Piotrowski
prof. dr hab. radca prawny Sławomir Dudzik Partner	radca prawny Marcin Koper Partner	adwokat Piotr Piotrowski Senior Associate

Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej

W związku z publikacją poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo komunikacji elektronicznej (sygnatura: RPW/21178/2026) przewidującego wprowadzenie obowiązku udostępniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych informacji o zwalnianych numerach telefonu na potrzeby sektora płatniczego (projektowany art. 396a) oraz prowadzonymi konsultacjami społecznymi Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) przekazuje swoje stanowisko dotyczące proponowanych rozwiązań.

Mając na uwadze wskazane w niniejszym stanowisku zastrzeżenia natury prawnej, regulacyjnej i operacyjnej, Izba nie popiera dalszego procedowania projektowanych przepisów.

Dodatkowo, jako Załącznik 1 do niniejszego stanowiska, przedstawiamy opinię prawną sporządzoną przez prof. dr hab. Sławomira Dudzika, radcę prawnego Marcina Kopera oraz adwokata Piotra Piotrowskiego z kancelarii T. Studnicki, K. Płeszka, Z. Ćwiąkalski, J. Górski sp.k., dotyczącą oceny zgodności z Konstytucją RP oraz prawem unijnym projektowanego obowiązku udostępniania na wniosek dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienia numerów telefonu zwolnionych w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej i mogących następnie zostać ponownie przydzielonych innym abonentom. Opinia jednoznacznie wskazuje, że proponowane rozwiązanie jest sprzeczne z wymogami wynikającymi z art. 20, art. 22,art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP oraz prawem unijnym.

Wprowadzenie

Znaczenie bezpieczeństwa usług płatniczych systematycznie rośnie wraz z postępującą cyfryzacją gospodarki oraz dynamicznym wzrostem popularności bankowości elektronicznej i mobilnej. Użytkownik korzystający z usług powinien mieć uzasadnione przekonanie, że zlecana przez niego transakcja zostanie wykonana prawidłowo, a środki pieniężne trafią do zamierzonego odbiorcy. Oczywiste jest, że nieprawidłowości podważające pewność obrotu mogą prowadzić do utraty zaufania do wykorzystywanych instrumentów płatniczych oraz ograniczać tempo rozwoju nowoczesnych usług finansowych. Powyższe tyczy się niewątpliwie zyskującej na popularności usługi „przelew na telefon", której wygoda wynikająca z uproszczenia procesu inicjowania płatności pomiędzy użytkownikami stanowi przewagę konkurencyjną nad innymi rozwiązaniami płatniczymi. Przy projektowaniu powyższej usługi dostawcy usług płatniczych korzystają z numerów telefonów wskazywanych przez klientów, które łączą z numerami rachunku płatniczego z wykorzystaniem unikatowego identyfikatora, co umożliwia realizację transakcji bez posługiwania się 26-cyfrowym numerem rachunku płatniczego. Tym samym użytkownik może wskazać odbiorcę przelewu przy wykorzystaniu numeru telefonu, który jest znanym i dostępnym identyfikatorem. Rozwiązanie to znacząco poprawia wygodę korzystania z usług płatniczych oraz skraca czas realizacji transakcji i determinuje popularność tego rozwiązania.

Projektodawca w sposób prawidłowy zidentyfikował ryzyka związane z korzystaniem z usługi „przelew na telefon" wynikające z utrzymywania nieaktualnych powiązań numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego przez dostawców usług płatniczych oraz organizacji płatniczych, niemniej zaproponował błędne, nieuzasadnione, nieskuteczne w wielu scenariuszach rozwiązanie, zgodnie z którym to przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają wdrożyć nieodpłatnie narzędzie do uszczelniania procesów nie związanych ze świadczoną przez tych przedsiębiorców usługą (usługą komunikacji elektronicznej). Z całą mocą trzeba stwierdzić, że dążenie do zwiększania bezpieczeństwa usług płatniczych nie może prowadzić do pomijania podstawowej zasady, zgodnie z którą odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem powinna w pierwszej kolejności spoczywać na podmiocie, który projektuje dany proces biznesowy, czerpie z niego

korzyści gospodarcze oraz posiada faktyczną możliwość jego kształtowania i uszczelniania. Tymczasem projektodawca wybiera rozwiązanie, w którym to inny podmiot (przedsiębiorca telekomunikacyjny) niż dostawca usługi płatniczej zobowiązany jest do nieodpłatnego ograniczania ryzyka.

Projektowane rozwiązanie przypomina sytuację, w której przedsiębiorca decyduje się wykorzystywać adres zamieszkania jako podstawowy identyfikator klienta we własnym procesie biznesowym, a następnie oczekuje, że właściciel nieruchomości, spółdzielnia mieszkaniowa lub gmina będą nieodpłatnie informować go o każdej zmianie mieszkańca, aby mógł utrzymać aktualność swojej bazy danych. Źródłem problemu nie byłby jednak sposób zarządzania nieruchomością ani adresacją, lecz przyjęty przez przedsiębiorcę model biznesowy oraz brak skutecznego procesu aktualizacji danych po jego stronie. Ogromne zdziwienie budzi zaproponowane przez projektodawców remedium w kontekście braku jakichkolwiek danych wskazanych przez projektodawców, co do skali zjawiska jego różnych aspektów, a także braku analizy pod kątem alternatywnych sposobów osiągnięcia zamierzonego celu. Projektodawca sam wskazuje, że nie dysponuje konkretnymi danymi dot. skali potencjalnego ryzyka, ponadto zarysowując teoretyczny, mało realizowalny scenariusz przestępczy również w żaden sposób, nie wskazuje na to, że ma ono realny charakter. Nie rozważono w szczególności rozwiązań polegających na uszczelnieniu procesów pozostających pod kontrolą samych beneficjentów usługi, takich jak okresowa weryfikacja aktualności numeru telefonu przez dostawców usług płatniczych, wykorzystanie istniejących mechanizmów uwierzytelniania, wdrożenie rozwiązań opartych na nowoczesnych usługach Network API (w ramach których istnieją dedykowane rozwiązania rynkowe wprost zapobiegające zidentyfikowanym ryzykom związanym z korzystaniem z usługi „przelew na telefon") czy stworzenie modelu współpracy rynkowej zapewniającego ekwiwalentność świadczeń pomiędzy zainteresowanymi sektorami.
Przyjęte w projektowanej ustawie rozwiązanie jest niewłaściwie zaadresowane, nieuzasadnione i nietrafione z wielu powodów, które zostaną szerzej przedstawione w dalszej części niniejszego stanowiska, a w tym miejscu jedynie zasygnalizowane. Przepisy projektowanej ustawy:

- ograniczają opisaną w art. 20 oraz art. 22 Konstytucji zasadę wolności działalności gospodarczej, nakładając na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek nieodpłatnego świadczenia usług na rzecz prywatnych podmiotów sektora płatniczego, z naruszeniem wymogu proporcjonalności;
- nakładają na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek przekazywania danych dot. użytkowników w postaci numeru telefonu, czym przenoszą ciężar uszczelnienia bezpieczeństwa usług płatniczych z podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie i monitorowanie tych usług na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jednocześnie nie nakładając żadnych obowiązków w tym zakresie na te podmioty;
- proponują rozwiązanie, które nie będzie skuteczne dla realizacji zamierzonego celu, gdyż nie zapewni aktualności powiązania numeru z numerem konta bankowego w szeregu sytuacji, w których zmienia się użytkownik numeru – tym samym tworzy złudne wrażenie, że nakładany na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek może rozwiązać problem aktualności danych w procesie zarządzanym przez dostawców usług płatniczych oraz organizacji płatniczych;
- nie są poparte analizą oraz brakuje w ich zakresie wskazania realnych danych dotyczących zjawisk, które mają być zażegnane z ich wykorzystaniem, oraz analizy pod kątem alternatywnych sposobów osiągnięcia zamierzonego celu;
- zawierają konstrukcje przepisów, które z uwagi na swój niedookreślony charakter mogą prowadzić do znaczącego rozszerzenia zakresu jego stosowania i obowiązku przekazywania zestawienia obejmującego okres 10 lat wstecz;
- powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej z uwagi na fakt, że projekt wprowadzają nowy obowiązek nakładany na przedsiębiorców telekomunikacyjnych;

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, które zostaną rozwinięte w dalszej części stanowiska, wnioskujemy o:

- zaniechanie dalszych prac nad projektem ustawy w obecnym kształcie i brzmieniu;
- skupienie się na analizie możliwych rozwiązań po stronie przede wszystkim sektora finansowego, w tym dostawców usług płatniczych oraz organizacji płatniczych w celu znalezienia mechanizmów zabezpieczenia usług realizowanych przez te podmioty.

Jednocześnie, przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie wykluczają swojego zaangażowania i są otwarci na współpracę z sektorem finansowym w celu wykorzystania rozwijanych w Polsce i w krajach Unii Europejskiej narzędzi i usług w oparciu o standard CAMARA API przewidujących udostępniania precyzyjnie zdefiniowanych danych przetwarzanych przez sektor telekomunikacyjny z poszanowaniem praw użytkowników końcowych.

1. Naruszenie zasad wolności gospodarczej

Projektowana ustawa nakłada na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek udostępniania na wniosek dostawcy usług płatniczych lub organizacji płatniczej zestawienie numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi (projektowany art. 396a ust. 1 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej). Udostępnienie zestawienia raz w miesiącu jest nieodpłatne. W przypadku większej częstotliwości udostępniania zestawienia przedsiębiorca może pobrać opłatę nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów jego sporządzenia i udostępnienia (projektowany 396a ust. 3 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej).

Zestawienie obejmujące numery telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi, ma być wykorzystane przez dostawcę usług płatniczych lub organizację płatniczą w celu usunięcia albo aktualizacji powiązania numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego wykorzystywanego jako unikatowy identyfikator przy wykonywaniu transakcji płatniczych. (projektowany art. 396a ust. 4 ustawy Prawo komunikacji elektronicznej). Zestawienie ma obejmować wszystkie numery, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi, niezależnie od tego czy dany numer był wykorzystywany do identyfikacji klienta i jego numeru konta bankowego w ramach usług świadczonych przez dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczych. Warto podkreślić, że zestawienie dotyczy zasobów numeracyjnych, udostępnianych przedsiębiorcom telekomunikacyjnym przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z tytułu których przedsiębiorcy telekomunikacyjni ponoszą roczne opłaty, które stanowią tajemnice przedsiębiorstwa tych przedsiębiorców.

Ustawa kreuje tym samym nowy obowiązek nakładany na przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczenia nieodpłatnej usługi polegającej na udostępnianiu informacji o zasobach numeracyjnych zarządzanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, na rzecz prywatnych, komercyjnie działających przedsiębiorców tj. dostawców usług płatniczych oraz organizacji płatniczych.

Proponowane legislacyjnie rozwiązanie oraz zdefiniowany cel wykorzystania świadczenia realizowanego przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jest przedmiotem wypracowywanych na poziomie międzynarodowym i w Polsce rozwiązań w ramach inicjatywy GSMA Open Gateway / CAMARA[1], obejmującej standaryzację interfejsów sieciowych (Network API) udostępnianych przez operatorów telekomunikacyjnych. Wśród rozwijanych usług znajdują się m.in. rozwiązania typu *Number Recycling*API oraz *Number Tenure API*, umożliwiające weryfikację, czy konkretny numer telefonu jest w danym momencie lub był w zdefiniowanym okresie w grupie numerów, które nie są udostępnione abonentowi

[1] https://camaraproject.org/

w ramach umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej. Takie usługi zostały zaprojektowane właśnie w celu ograniczania ryzyk związanych z wykorzystaniem numeru telefonu jako identyfikatora w usługach cyfrowych, w tym usługach finansowych.

Przyjmując zaproponowaną konstrukcję obowiązku projektodawca na poziomie normatywnym, przesądza i narzuca przedsiębiorcom telekomunikacyjnym decyzje o realizacji świadczenia, wyboru podmiotów na rzecz, których ma być realizowane świadczenie, zakres świadczenia a także jego nieodpłatny charakter. Projekt prowadzi do sytuacji, w której ustawodawca nakazuje przedsiębiorcom telekomunikacyjnym nieodpłatne udostępnianie informacji (stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa) i funkcjonalności, które na konkurencyjnym rynku usług cyfrowych stanowią samodzielną usługę o określonej wartości gospodarczej. Oznacza to de facto ustawowe wyłączenie możliwości rynkowej wyceny i komercjalizacji rozwiązania technologicznego rozwijanego przez sektor telekomunikacyjny oraz przeniesienie rezultatów ponoszonych przez ten sektor nakładów inwestycyjnych na rzecz innych uczestników rynku bez jakiegokolwiek mechanizmu rekompensaty.

W ocenie Izby proponowany w projekcie obowiązek nakładany na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, stanowiący ograniczenie swobody działalności gospodarczej, musi być oceniany pod katem zgodności z zasadą wolności działalności gospodarczej opisaną w art. 20 oraz 22, oraz 31 ust. 3 Konstytucji. Oceniając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy zmierzającej do ograniczenia zasady wolności działalności gospodarczej, należy uwzględnić utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „z samej zasady demokratycznego państwa prawnego, prawodawca zobowiązany jest uwzględniać w każdym wypadku konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności (...) Z zakazu nadmiernej ingerencji, jako źródła ogólnej formuły proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny na zasadzie logicznego wynikania wyprowadza **trzy wymogi stanowiące jej części składowe, a mianowicie: przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu.** Przydatność, niezbędność oraz proporcjonalność w wąskim znaczeniu nie mają przy tym charakteru optymalizacyjnego, a w konsekwencji nie pozostają w relacji pierwszeństwa przed innymi normami, ale mogą zostać albo zrealizowane albo niezrealizowane, ni mniej, ni więcej."[2]

Tym samym analizując dopuszczalność ingerencji ustawodawcy należy zweryfikować, czy ustawa spełnia przewidziane w art. 20, art. 22 zasady oraz odpowiada wymogom testu proporcjonalności wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności wymogom: (1) przydatności, (2) niezbędności, oraz (3) proporcjonalności w wąskim znaczeniu.

Wymóg przydatności polega na „przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. (...) Warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne)".[3] Z perspektywy konstytucyjnej, test racjonalności instrumentalnej wymaga „dokonania: a) identyfikacji ratio legis zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej ratio lub nie jest irrelewantna z perspektywy jej realizacji (cyt. wyrok o sygn. P 56/11)".[4]

W świetle wymogu niezbędności należy zauważyć, że: prawodawca może ustanowić „jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony (...) bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, [której to ochrony] nie da się in concreto osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności (cyt. wyrok o sygn. P 56/11)."[5]

---

[2] Wyrok TK z 25.07.2013 r., P 56/11, OTK-A 2013, nr 6, poz. 85.
[3] Wyrok TK z 23.11.2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150.
[4] Wyrok TK z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.
[5] Wyrok TK z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.

Zgodnie z wymogiem proporcjonalności sensu stricto, ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów.[6]

Oceniając projektowane rozwiązanie na gruncie powyższych kryteriów należy stwierdzić, że **nie spełnia ono wymogu niezbędności**, ponieważ projektodawca nie wykazał, że zakładany cel regulacji, tj. zwiększenie pewności obrotu, nie może zostać osiągnięty w sposób mniej ingerujący w wolność działalności gospodarczej przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Nie sposób stwierdzić, że nałożenie obowiązku przekazywania zestawienia wszystkich numerów, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi, w tym również tych, które nie były wykorzystane do identyfikacji klienta i jego numeru konta bankowego w ramach usług świadczonych przez dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczych jest niezbędne do zapewnienia pewności obrotu. Co więcej, projektodawca tworząc obowiązek nakładany na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, nie nakłada na dostawców usług płatniczych oraz organizacje płatnicze, żadnych obowiązków dotyczących wykorzystania takiego zestawienia w celach ochrony obrotu, ani uszczelnienia procesów dotyczących świadczonych przez nich usług.

Po pierwsze bowiem, tak jak sygnalizowano, obowiązek obejmuje również zestawienie tych numerów i tych abonentów, którzy w ogóle nie korzystali z usługi płatniczych, w tym nie wykorzystywali numerów na potrzeby powiązania z numerem rachunku płatniczego oraz powiązania z unikatowym identyfikatorem w usługach typu „przelew na telefon".

Po drugie, z uzasadnienia projektu nie wynika, aby przeprowadzono analizę alternatywnych rozwiązań pozostających po stronie podmiotów, które wykorzystują numer telefonu jako identyfikator w ramach własnych usług płatniczych i które są bezpośrednimi beneficjentami funkcjonowania tego modelu biznesowego. W szczególności nie dokonano oceny możliwości wykorzystania istniejących lub rozwijanych rozwiązań technologicznych umożliwiających weryfikację aktualności numeru telefonu, takich jak okresowa weryfikacja numerów przez dostawców usług płatniczych, wdrożenie dodatkowych mechanizmów uwierzytelniania użytkowników lub zastosowanie modelu współpracy opartego na zasadach rynkowych z wykorzystanie usług typu Number Recycling API rozwijane w ramach inicjatywy GSMA Open Gateway i projektu CAMARA.

Projektowane rozwiązanie **nie spełnia również wymogu proporcjonalności sensu stricto.** Ograniczenie wolności działalności gospodarczej powinno pozostawać w odpowiedniej proporcji do korzyści osiąganych dzięki regulacji, a ciężary wynikające z ingerencji nie mogą być nakładane w sposób nieadekwatny. W analizowanym przypadku dochodzi do sytuacji, w której korzyści wynikające z projektowanej regulacji odnoszą przede wszystkim dostawcy usług płatniczych, organizacje płatnicze, natomiast koszty organizacyjne, techniczne i operacyjne związane z realizacją obowiązku mają zostać poniesione przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Projektowane przepisy zakładają, że przedsiębiorcy będą zobligowani do przekazywania zestawienia każdemu z dostawców usług płatniczych lub każdej organizacji płatniczej. Zgodnie z katalogiem określonym w art. 4 ustawy o usługach płatniczych dostawcą usług płatniczych może być szereg podmiotów sektora finansowego takich jak: bank krajowy, instytucja kredytowa, instytucje płatnicze, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. podmiotów znajdujących się w rejestrze dostawców usług płatniczych, nie licząc banków, jest ponad 1000[7]. Projektowany przepis zakłada, że każda z tych instytucji może zwrócić się do przedsiębiorcy

---

[6] Wyrok TK z 16.10.2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.

[7] *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego*, s. 42 [link: https://www.knf.gov.pl/o_knf/sprawozdania_roczne?articleId=94424&p_id=18#:~:text=Sprawozdanie%20z%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20UKNF%20oraz%20KNF%20w%202024%20roku

telekomunikacyjnego, o ile wykorzystuje unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu przy wykonywaniu transakcji płatniczych w ramach usługi płatniczej świadczonej albo schematu płatniczego prowadzonego przez organizację płatniczą jest wykorzystywany unikatowy identyfikator powiązany z numerem telefonu. Tym samym, przedsiębiorca przynajmniej raz w miesiącu dla każdego z tych podmiotów będzie zobligowany do dostarczania w sposób nieokreślony w projekcie, zestawienie, które przy tak niedookreślonym charakterze może obejmować szeroki zakres numeracji (np. 10 lat wstecz).

Szczególnie istotne jest, że źródło identyfikowanego ryzyka znajduje się w modelu biznesowym przyjętym przez sektor płatniczy. To podmioty świadczące usługi płatnicze zdecydowały o wykorzystaniu numeru telefonu jako identyfikatora odbiorcy płatności, osiągając dzięki temu wymierne korzyści biznesowe związane ze wzrostem atrakcyjności i konkurencyjności swoich usług. Projekt nie nakłada jednak ciężarów związanych z utrzymywaniem aktualności tego identyfikatora na podmioty korzystające z niego w ramach własnej działalności gospodarczej, lecz przenosi je na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy jedynie zarządzają zasobem numeracyjnym i już obecnie ponoszą koszty jego pozyskiwania, utrzymywania oraz administracji.

Co więcej, **ustawodawca proponuje obowiązek o charakterze nieodpłatnym. Oznacza to, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni zostają zobowiązani do wykonywania świadczeń na rzecz innych podmiotów prywatnych bez możliwości uzyskania wynagrodzenia w przypadku dostarczania raportu raz w miesiącu.** Ustawodawca ogranicza możliwość kształtowania polityki cenowej również w przypadku, dostarczania zestawienia z większą częstotliwości, ograniczając możliwość pobierania opłaty do wysokości nieprzekraczającej uzasadnionych kosztów sporządzenia i udostępniania takiego zestawienia. **W praktyce prowadzi to do ustawowego przeniesienia części kosztów funkcjonowania i zabezpieczenia usług płatniczych na sektor telekomunikacyjny.**

W konsekwencji, nawet przy założeniu, że zwiększenie bezpieczeństwa usług płatniczych stanowi ważny interes publiczny, projektodawca nie wykazał ani że proponowany obowiązek jest niezbędny do osiągnięcia tego celu, ani że ciężary nakładane na przedsiębiorców telekomunikacyjnych pozostają w racjonalnej i sprawiedliwej proporcji do korzyści wynikającej z regulacji. Z tego względu projekt budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia spełnienia wymogów proporcjonalności przesłanek niezbędności oraz proporcjonalności sensu stricto wynikających z art. 20 i 22 Konstytucji RP oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Pozorna realizacja celu ustawy

Projektowane rozwiązanie ma na celu wyeliminowania ryzyka błędnej adresacji środków pieniężnych wynikającego z ponownego przydziału numerów telefonu oraz utrzymywania się nieaktualnych powiązań numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego. Ponadto projektodawca wskazuje w uzasadnieniu na możliwy teoretyczny scenariusz nadużyciowy, któremu proponowane rozwiązanie ma przeciwdziałać. W ocenie Izby rozwiązanie jedynie pozornie realizuje wskazany w ustawie cel tj. zapewnienie aktualności powiązań numeru telefonu z numerem rachunku bankowego na potrzeby realizacji usług płatniczych typu „przelew na telefon". Po pierwsze bowiem proponowane rozwiązanie, nie zagwarantuje aktualności powiązania numerów z numerem rachunku bankowego, gdyż nie obejmuje szeregu przypadków normalnego użytkowania usług komunikacji elektronicznej, w których następuje zmiana faktycznego użytkownika usług telekomunikacyjnych i numeru, który mógł korzystać. Po drugie proponowane rozwiązanie nie może być skutecznym rozwiązaniem dla scenariusza przestępczego, który jest nie tylko teoretyczny, ale oparty o brak zrozumienia funkcjonowania usług komunikacji elektronicznych i wykorzystaniu numeracji do ich świadczenia. W ocenie Izby jedynie szereg kompleksowych rozwiązań wprowadzonych przez właściciela biznesowego procesu i usługi płatniczej może prowadzić do zapewnienia aktualności danych wykorzystywanych do świadczenia usług płatniczej, w tym do zapewnienia aktualności deklarowanego i wykorzystywanego przez klienta tych usług numeru telefonu w ramach usługi płatniczej.

Rozwijając powyższe w pierwszej kolejności należy zauważyć, że projektodawca wskazuje, że brak aktualności powiązań numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego, prowadzi przy spełnieniu pewnych okoliczności do ryzyka błędnego transferu środków w ramach realizowanej transakcji płatniczej. Wskazaną przez projektodawcę przyczyną ww. ryzyka są sytuację w których:

a) numer telefonu został zarejestrowany przez bank w bazie operatora schematu płatniczego w czasie, gdy był on w posiadaniu poprzedniego właściciela tego numeru telefonu, tym samym zostając powiązanym z numerem rachunku bankowego wskazanym przez bank dokonujący rejestracji,

b) poprzedni posiadacz numeru telefonu przestał być jego posiadaczem - umowa pomiędzy klientem i operatorem telekomunikacyjnym została rozwiązana przez którąś ze stron,

c) poprzedni posiadacz numer telefonu nie poinformował banku o tym, że zmienił numer telefonu i nie zamknął swojego rachunku prowadzonego przez ten bank.

d) Istotą problemu jest więc brak aktualności danych o faktycznym użytkowniku posługującym się numerem telefonu powiązanym z numerem rachunku bankowego.

Przewidzianym w ustawie remedium ma być *zestawienie numerów telefonu, które zostały przydzielone abonentowi i które w związku z rozwiązaniem umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej mogą zostać przydzielone innemu abonentowi*. Tym samym projektodawca zakłada, że przedsiębiorca telekomunikacyjny miałby przekazać informację w sytuacji gdy:

a) numer był przydzielony abonentowi w ramach umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej;

b) umowa o świadczenie usług komunikacji elektronicznej na podstawie której przydzielony był numer została rozwiązana;

c) numer może być ponownie przydzielony w ramach umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Tym samym przewiduje przypadek zmiany faktycznego użytkownika posługującego się numerem w przypadku gdy:

a) użytkownik jest jednocześnie abonentem, czyli stroną umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej;

b) nastąpiło rozwiązanie umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Tymczasem z praktyki przedsiębiorców telekomunikacyjnych wynika, że zmiana faktycznego użytkownika numeru telefonu, który posługując się nim może go wykorzystać w ramach realizowanych transakcji płatniczych może nastąpić w szeregu innych nie objętych ww. zestawieniem sytuacji. W szczególności gdy zmiana ta następuje bez zmiany abonenta lub w sytuacjach gdy nie następuje rozwiązanie umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej.

Pierwszym z takich przypadków jest **wykorzystywanie numerów służbowych przez pracowników.** Pracownik może powiązać numer telefonu otrzymany od pracodawcy z usługą „przelew na telefon" lub inną usługą wykorzystującą numer MSISDN jako identyfikator użytkownika. W okresie zatrudnienia takie powiązanie pozostaje prawidłowe, ponieważ pracownik jest faktycznym użytkownikiem numeru.

W przypadku zakończenia zatrudnienia numer telefonu pozostaje nadal przypisany temu samemu abonentowi, którym jest przedsiębiorca będący pracodawcą. Numer może następnie zostać przekazany kolejnemu pracownikowi lub innej osobie współpracującej z przedsiębiorstwem.
W rezultacie dochodzi do zmiany faktycznego użytkownika numeru telefonu bez rozwiązania umowy z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, bez zmiany abonenta oraz bez ponownego przydziału numeru w odrębnej umowie o świadczenie usług komunikacji elektronicznej. Tym samym numer taki nie będzie uwzględniony w projektowanym zestawieniu. Jeżeli poprzedni użytkownik nie usunął powiązania numeru

z rachunkiem bankowym lub dostawca usług płatniczych nie zweryfikował aktualności tego powiązania, może dojść do sytuacji, w której płatności kierowane na numer telefonu będą trafiały do niewłaściwej osoby.

Podobna sytuacja może wystąpić w przypadku **cesji praw i obowiązków z umowy o świadczenie usług komunikacji elektronicznej**. Osoba fizyczna może powiązać swój numer telefonu z usługą „przelew na telefon", a następnie dokonać cesji umowy na inną osobę, np. członka rodziny, wspólnika albo nabywcę przedsiębiorstwa. W takim przypadku nastąpi zmiana faktycznego użytkownika i abonenta, niemniej nie nastąpi rozwiązanie umowy, a tym samym numer taki nie będzie uwzględniony w zestawieniu przewidzianym w projektowanej ustawie.

Powyższe przykłady, które nie stanowią marginalnych i rzadko spotykanych okoliczności wskazują na to, że proponowane remedium nie gwarantuje aktualności powiązań numeru telefonu z numerem rachunku płatniczego. Projektowana regulacja eliminuje jedynie jeden z możliwych przypadków zmiany użytkownika numeru, pozostawiając poza swoim zakresem wiele innych sytuacji prowadzących do identycznego skutku.

W ocenie Izby działania mające na celu zapewnienie aktualności danych w ramach realizowanych transakcji płatniczych powinny wykorzystywać dostępne dla dostawców usług płatniczych oraz organizacji płatniczych mechanizmy:

- okresową weryfikację numeru telefonu w postaci wiadomości SMS OTP. Wykorzystanie tego mechanizmu – przykładowo raz na określony okres lub w oparciu o analizę ryzyka – pozwala natychmiast znacząco ograniczyć ryzyko wykorzystywania nieaktualnych numerów telefonu i może stanowić skuteczne rozwiązanie przejściowe do czasu wdrożenia nowocześniejszych metod opartych o Network API;
- stosowanie odpowiednich komunikatów w aplikacjach bankowych przypominających użytkownikowi o konieczności upewnienia się, że numer telefonu odbiorcy jest nadal aktualny, szczególnie gdy został wybrany z książki adresowej.
- wykorzystanie usług typu *Number Verification API*, zgodnych ze standardem CAMARA, umożliwiających potwierdzenie numeru telefonu bez konieczności przesyłania wiadomości SMS);
- wykorzystanie usług typu *Number Recycling API* oraz *Number Tenure API*.

Podkreślić jeszcze raz należy, że zagadnienie aktualności powiązania numeru telefonu z numerem rachunku bankowego nie jest kwestią dotyczącą scenariuszy stosowanych przy nadużyciach, a kwestią szczelności procesu dot. oferowanej usługi płatniczej.

Niemniej projektodawca przedstawia, jak się wydaje wyłącznie teoretyczny i abstrahujący od realiów świadczenia usług komunikacji elektronicznej wątek potencjalnych przestępstw, którym projektowany obowiązek miałby przeciwdziałać. Projektodawca wskazuje w uzasadnieniu, że:

„Możliwe jest jednak wykorzystywanie przez przestępców mechanizmu wprowadzania przez operatorów telekomunikacyjnych numerów telefonów do puli recyklingowej do wyłudzania środków dzięki wykorzystywaniu wcześniejszych powiązań takich numerów z numerami – 4 – rachunków płatniczych (w tym IBAN) otwieranymi przy wykorzystaniu tzw. „słupów". Jeżeli nieświadomy tego wcześniejszego powiązania nowy posiadacz numeru telefonu z puli recyklingowej nie podejmie żadnej akcji, środki pieniężne wysyłane przez nadawców przelewów P2P przy wykorzystaniu takiego scenariusza nie zasilają rachunku tego nowego posiadacza numeru telefonu, lecz rachunki płatnicze otwarte przez przestępców."

W istocie, aby powyższy scenariusz był scenariuszem realnym konieczne byłoby spełnienie następujących przesłanek:

a) abonent korzystający z numeru w ramach umowy z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, wykorzystuje ten numer w ramach usługi „przelew na telefon";

b) abonent musiałby rozwiązać umowę;

c) przestępcy uzyskują w ramach umowy z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym dokładnie ten numer który był wykorzystywany w ramach usług „przelew na telefon";

d) przestępcy w scenariuszu tym musieliby ponadto liczyć na to, że inni użytkownicy usługi przelew na telefon kierowaliby środki w ramach tej usługi do poprzedniego użytkownika tego numeru telefonu.

Potencjalny przestępca, nawet jeżeli miałby wiedzę o tym, czy dany numer był wykorzystywany w ramach usługi „przelew na telefon" (co w ocenie Izby jest założeniem wysoce wątpliwym) musiałby zawrzeć umowę z przedsiębiorcą telekomunikacyjnych, w której przydzielony byłby ten numer – co przy zasadniczo losowym przydzielaniu numerów przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dla nowych klientów - oznacza, że musiałby w odpowiednim momencie zawrzeć umowę i trafić na numer, który zidentyfikował jako potencjalnie możliwy od wykorzystania.

Nawet uzyskując taki numer, aby scenariusz był skuteczny, przestępcy musieliby liczyć na to, że: (a) dotychczasowy użytkownik numeru nie zaktualizuje danych w ramach usługi „przelew na telefon"; (b) inni klienci usługi „przelew na telefon" będą kierować transakcje na stary numer telefonu tego użytkownika.

W ocenie członków Izby, brak szczegółów dotyczących *środowisk zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa* wskazanych w uzasadnieniu, oraz jakichkolwiek danych dotyczących tego zjawiska, czy wskazania dostępnych w domenie publicznej informacji dotyczących takich przypadków wskazuje na to, że problem ten jest zagadnieniem czysto teoretycznym. W tym kontekście projektowane narzędzie, wymagające realnych działań i wdrożenia odpowiednich środków organizacyjnych po stronie przedsiębiorców nie może być oceniane z perspektywy skuteczności w rozwiązaniu pozornego i wyłącznie teoretycznego scenariusza przestępczego.

3. Obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie notyfikacji.

Niezależnie od powyższych uwag, w ocenie Izby projektowana ustawa podlega obowiązkowi notyfikacji na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (rozporządzenie w sprawie notyfikacji), które to rozporządzenie implementuje dyrektywę 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (dyrektywa w sprawie zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego).

Dyrektywa ta nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek przekazania Komisji Europejskiej wszelkich projektów przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy (art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego).

W rozumieniu dyrektywy „przepisy techniczne" to: specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de jure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 7, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług (art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy w sprawie zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego).

Natomiast przez „usługę", której mają dotyczyć przepisy techniczne, należy rozumieć każdą usługę społeczeństwa informacyjnego, to znaczy każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług (art. 1 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego).

Unijne definicje i wymagania mają swoje odpowiedniki w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji, które w sposób tożsamy do wcześniej przytoczonej dyrektywy definiuje „przepisy techniczne" (§ 2 pkt 5) rozporządzenia) oraz „usługę" (§ 2 pkt 1 rozporządzenia) oraz stanowi o obowiązku notyfikacji aktów prawnych zawierających przepisy techniczne (§ 4 rozporządzenia).

W przypadku usług społeczeństwa informacyjnego celem procedury notyfikacji projektu aktu prawnego do Komisji Europejskiej jest ocena, czy projektowane regulacje nie naruszają przepisów prawa UE, a w szczególności przepisów prawa UE, które gwarantują swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego w ramach rynku wewnętrznego (patrz art. 3 ust. 2 dyrektywy o handlu elektronicznym, który stanowi: Państwa Członkowskie nie mogą z powodów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny ograniczać swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego pochodzących z innego Państwa Członkowskiego).

Przepisy projektowanej ustawy, nakazujące przygotowywanie zestawienia numerów, stanowią projekt przepisów technicznych w rozumieniu ww. przytoczonej dyrektywy i rozporządzenia, gdyż zawierają przepisy prawa (obowiązek przygotowania i udostępnienia zestawienia numerów) bezpośrednio wpływające i ograniczające możliwość świadczenia tego typu usług społeczeństwa informacyjnego na terytorium RP, pochodzących z innych Państw Członkowskich UE (rynek wewnętrzny). Tym samym projektowana ustawa objęta jest obowiązkiem notyfikacji na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie notyfikacji. Należ przy tym zauważyć, że projektowana ustawa przewiduje obowiązki, które nie są objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej (nie ma przepisów prawa UE, które nakładałyby na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek przekazywania zestawienia numerów na rzecz dostawców usług płatniczych lub organizacji płatniczych).

4. Zbędna interwencja legislacyjna wobec równolegle procedowanych rozwiązań rządowych.

Projekt poselski o zmianie ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, przewidujący dodanie projektowanego art. 396a i wprowadzenie obowiązku udostępniania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych sektorowi płatniczemu informacji o zwalnianych numerach telefonu, należy uznać za niecelowy. Kwestia wymiany informacji pomiędzy sektorem finansowym a sektorem telekomunikacyjnym jest już przedmiotem prac legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Finansów w ramach rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu rozwoju rynku finansowego oraz zwiększenia stabilności finansowej na tym rynku[8].

Uzasadnione jest przyjęcie, że skoro analogiczna problematyka jest już przedmiotem prac nad projektem rządowym, dalsze procedowanie odrębnej inicjatywy poselskiej prowadziłoby do nieuzasadnionego dublowania procesu legislacyjnego. Oznaczałoby to ponowne prowadzenie debaty nad tym samym zagadnieniem regulacyjnym, a jednocześnie stwarzałoby ryzyko przyjęcia rozwiązań niespójnych, fragmentarycznych albo konkurencyjnych względem siebie. Z punktu widzenia przejrzystości regulacji, pewności prawa oraz prawidłowego stosowania przepisów taki stan należałoby ocenić negatywnie. Szczególnie biorąc pod uwagę wskazane w stanowisku Izby zastrzeżenia natury konstytucyjnej względem proponowanych rozwiązań projektu poselskiego.

Za rezygnacją z odrębnego procedowania projektu poselskiego przemawia również to, że procedowanie projektu rządowego, który poddany został konsultacjom publicznym oraz w którego zakresie możliwe jest

[8] https://legislacja.gov.pl/projekt/12411600/katalog/13210558#13210558

przeprowadzenie merytorycznych warsztatów pomiędzy jego projektodawcą, Ministerstwem Cyfryzacji oraz przedstawicielami sektora telekomunikacyjnego i finansowego, co do zasady stwarza właściwe ramy do kompleksowego uregulowania współpracy informacyjnej pomiędzy sektorem telekomunikacyjnym a finansowym. Umożliwia on bowiem ocenę projektowanych rozwiązań w szerszym kontekście systemowym, z uwzględnieniem ich skutków operacyjnych, organizacyjnych i kosztowych dla uczestników rynku, a także ich wpływu na bezpieczeństwo obrotu i spójność obowiązującego porządku prawnego.

Należy przy tym podkreślić, że równoległe procedowanie dwóch projektów odnoszących się do podobnej materii może zwiększać ryzyko niejednoznaczności regulacyjnej oraz prowadzić do nakładania na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków, których zakres, sposób wykonania lub cel nie zostały wystarczająco skoordynowane z rozwiązaniami przygotowywanymi w projekcie rządowym. Z punktu widzenia adresatów regulacji bardziej racjonalne i pożądane jest wypracowanie jednego, spójnego modelu wymiany informacji, zamiast tworzenia odrębnych, częściowo pokrywających się instrumentów prawnych.

W konsekwencji, zdaniem Izby projekt poselski nie powinien być procedowany. Dalsze prace legislacyjne powinny koncentrować się na wypracowaniu w ramach legislacyjnego procesu rządowego rozwiązań zgodnych z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej oraz zapewniających kompleksowy, proporcjonalny i spójny systemowo charakter regulacji.