

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

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

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

**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,

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@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 miałyby 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.

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,

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@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.

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@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 branżą 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.

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 poważną 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

member of



member of



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

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

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

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

KL/501/155/ET/2026

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
repcja@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